

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e
Documentação – FACE
Departamento de Ciência da Informação e Documentação – CID
Programa de Pós-graduação e Ciência da Informação - PPGCInf

Informação, Moeda e Sociedade: Uma análise das dimensões
informativas da governança da autoridade monetária no Brasil

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ JÚNIOR

Orientador: Prof. Dr. Emir José Suaiden

Brasília
2010

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ JÚNIOR

**Informação, Moeda e Sociedade: Uma análise das dimensões
informativas da governança da autoridade monetária no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Emir José Suaiden

**Brasília
2010**

C732i

Cruz Júnior, Adalberto Felinto da.

Informação, moeda e sociedade: uma análise das dimensões informacionais da governança da autoridade monetária no Brasil. / Adalberto Felinto da Cruz Júnior. – 2010.

----- p.

Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

1. Governança 2. Governança informacional 3. Autoridade monetária 4. Banco Central
5. Transparência de informações 6. *Accountability* I. Título

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ JÚNIOR

Informação, Moeda e Sociedade: Uma análise das dimensões informacionais da governança da autoridade monetária no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Emir José Suaiden
Universidade de Brasília – UNB

Prof. Dr. Antonio Lisboa Carvalho de Miranda
Universidade de Brasília – UNB

Prof. Dra. Maria Nélide Gonzáles de Gómez
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT

Prof. Dr. Henrique Flávio Rodrigues da Silveira
Centro Universitário UDF

Dr. Anthero de Moraes Meirelles
Banco Central do Brasil

Dra. Sylvania Vieira de Miranda (suplente)
Banco Central do Brasil

À dona Anna e ao Dr. Adalberto,
minha mãe e meu pai.

AGRADECIMENTOS

Paciência, tolerância, amor, apoio, carinho, compreensão, amizade, humildade, dedicação, gentileza, conforto, bondade. Sentimentos plasmados em pessoas queridas e especiais me sustentaram na longa jornada do doutorado. Graças a todos que conviveram, ou deixaram de conviver, comigo nesses quatro anos é que estou aqui, grato e de espírito leve. A todos muitíssimo obrigado.

À minha esposa Adriana.

Aos meus pais, Anna Clara e Adalberto.

Aos meus filhos Adalberto Neto e Frederico.

Ao meu irmão Norberto, minhas irmãs Anna Cristina e Anna Isabel, meu cunhado Luís Arthur e minha sobrinha Anna Beatriz.

Ao meu orientador, professor Emir.

Ao camarada Henrique Silveira.

Ao prezado Anthero Meirelles.

À amiga Carolina Barros.

Aos professores do programa de pós-graduação em Ciência da Informação da UnB.

Aos professores Antônio Miranda e Maria Nélide.

Às funcionárias do PPGCInf, Jucilene e Marta.

Aos companheiros de jornada, colegas da pós em Ciência da Informação da UnB.

Ao Banco Central do Brasil.

A Deus, princípio e fim, por sua infinita bondade e compaixão, e à Santa Maria, Mãe de Deus e Senhora nossa, por sua eterna proteção.

Numa espécie tão carente e constituída de necessidades como a humana, não é de admirar que a riqueza, mais do que qualquer outra coisa, seja tão estimada e com tanta sinceridade, chegando a ser venerada; e mesmo o poder é apenas um meio para chegar a ela. Assim, não é surpreendente que, objetivando a aquisição, todo o resto seja colocado de lado ou atirado para um canto. Os homens são amiúde repreendidos porque os seus desejos são direcionados sobretudo para o dinheiro e eles amam-no acima de tudo. Todavia, é natural, e até mesmo inevitável, amar aquilo que, como um Proteu infatigável, está pronto em qualquer instante para se converter no objeto momentâneo dos nossos desejos e das nossas necessidades múltiplas. De fato, qualquer outro bem só pode satisfazer a um desejo, a uma necessidade: os alimentos são bons apenas para os famintos; o vinho, para os de boa saúde; os medicamentos, para os doentes; uma peliça, para o inverno; as mulheres, para os jovens, etc. Todos eles, por conseguinte, são meramente bons para algo, ou seja, apenas relativamente bons. Só o dinheiro é o bem absoluto, porque ele combate não apenas uma necessidade in concreto, mas a necessidade em geral, in abstrato. (Arthur Schopenhauer, Aforismos para a Sabedoria de Vida)

Timão: Ouro amarelo, fulgurante, ouro precioso! (...) Basta uma porção dele para fazer do preto, branco; do feio, belo; do errado, certo; do baixo, nobre; do velho, jovem; do covarde, valente. Ó deuses!, por que isso? O que é isso, ó deuses? (...) [O ouro] arrasta os sacerdotes e os servos para longe do seu altar, arranca o travesseiro onde repousa a cabeça dos íntegros. Esse escravo dourado ata e desata vínculos sagrados; abençoa o amaldiçoado; torna adorável a lepra repugnante; nomeia ladrões e confere-lhes títulos, genuflexões e a aprovação na bancada dos senadores. É isso que faz a viúva anciã casar-se de novo (...). Venha, mineral execrável, prostituta vil da humanidade (...) eu o farei executar o que é próprio da sua natureza. (William Shakespeare, Timão de Atenas)

RESUMO

Partindo da constatação que a Sociedade da Informação imprime uma nova dinâmica nas relações entre o Estado e a sociedade, que enseja o fortalecimento da esfera pública democrática, a pesquisa explorou o conceito de governança informacional aplicado ao contexto da autoridade monetária brasileira. Em circunstâncias de maior abertura, transparência e interação, como ora vivenciadas, a sociedade exige o desenvolvimento de ambientes, instrumentos e processos informacionais e de comunicação que garantam maior participação e prestação de contas das instituições públicas. Assim é que, a pesquisa, utilizando-se da metodologia de estudo de caso, avaliou o atual estágio da governança informacional do Banco Central do Brasil, a partir de um quadro conceitual construído, em abordagem interdisciplinar, centrado nos construtos de governança, *accountability*, transparência e comunicação pública, com ênfase nas questões informacionais. O modelo teórico foi aplicado em diferentes trajetos metodológicos, tendo sido utilizado as estratégias de pesquisa documental e entrevistas para coleta de dados e análise compreensiva interpretativa para a apreciação dos conteúdos. As evidências permitiram concluir que o comportamento informacional experimentado pela autoridade monetária no Brasil supera as exigências impostas pelo arcabouço normativo que o regulamenta. Contudo, ao mesmo tempo, sugerem que a relação informacional com públicos mais amplos e não tão ligados aos temas econômicos e financeiros constitui-se desafio para aprimoramento da governança informacional da autoridade monetária. As iniciativas informacionais apreciadas estão majoritariamente voltadas para a transparência das informações, existindo espaço para a melhoria nas relações de comunicação, principalmente aquelas que envolvam interlocução, audição e entendimento com a sociedade em geral. Transparece, assim, a necessidade de se desenvolver arranjos de governança para a autoridade monetária ainda mais democráticos, que promovam o diálogo, a persuasão social e a interação discursiva, de forma a assegurar a criação de espaços de cooperação institucionalizada que permitam que a formulação e implementação da política monetária seja mais efetiva e legítima.

Palavras-chave: Governança, governança informacional, *accountability*, transparência, autoridade monetária, banco central.

ABSTRACT

Bearing in mind that the Information Society brings one new dynamic approach in the relations between the state and the society, which allows the strength of the democratic public sphere, this research explored the concept of informational governance applied to context of the Brazilian monetary authority. In circumstances of more openness, transparency and interaction, as we deal with today, the society requires the development of environments, tools and informational processes that assure more participation and accountability of the public organizations. In this way, this research, using case study methodology, evaluated the present stage of informational governance of the Central Bank of Brazil, from a conceptual framework developed in an interdisciplinary way, based on the concepts of governance, accountability, transparency and public communication, with emphasis in informational matters. The evidences allowed the conclusion that the informational behavior practiced by the Brazilian monetary authority surpasses the requirements imposed by the legal framework which governs its actions. Nevertheless, at the same time, the evidences suggest that the informational relationship with diversified publics, non-related to economic and financial affairs, presents a challenge for the improvement of the informational governance of the monetary authority. The informational initiatives evaluated are mostly related to the transparency of the information, and there is room for improving communication relations, mainly the ones which require interaction, hearing and understanding with the society in general. So, it is clear the necessity of develop governance models for monetary authority even more democratic, which promote dialogue, social persuasion and discursive interaction, in order to assure the creation of institutionalized cooperation environments in which the formulation and the implementation of the monetary policy are more effective and legitimate.

Keywords: governance, informational governance, accountability, transparency, monetary authority, central bank.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo conceitual da pesquisa.....	231
Figura 2 – Trajetos metodológicos.....	243

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definição Operacional das variáveis de análise.....	232
Quadro 2 – Diretrizes para a análise normativa.....	235
Quadro 3 – Análise opinativa.....	240
Quadro 4 – Resumo do método.....	242
Quadro 5 – Resumo dos conteúdos do relatório de inflação.....	266
Quadro 6 – Resumo dos conteúdos do boletim do Bacen – Relatório anual.....	272
Quadro 7 – Resumo dos conteúdos do boletim do Bacen – Relatório mensal.....	273
Quadro 8 – Padrão especial de disseminação de dados – PEDD.....	278
Quadro 9 – Metadados do PEDD.....	279
Quadro 10 – Sistema gerenciador de séries temporais.....	281
Quadro 11 – Indicadores econômicos.....	281
Quadro 12 – Análise compreensiva interpretativa – considerações positivas.....	304
Quadro 13 – Análise compreensiva interpretativa – considerações restritivas.....	307

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASIMP	Assessoria de Imprensa
BC	Banco Central
BCB	Banco Central do Brasil
BACEN	Banco Central do Brasil
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
CCF	Cadastro de Emitentes de Cheques Sem Fundos
CMB	Casa da Moeda do Brasil
CMN	Conselho Monetário Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
COMOC	Comissão da Moeda e do Crédito
COPOM	Comitê de Política Monetária do Banco Central
DEBAN	Departamento de Operações Bancárias e Meios de Pagamentos
DEMAB	Departamento do Mercado Aberto
DENOR	Departamento de Normas
DEORF	Departamento de Organização do Sistema Financeiro
DEPEC	Departamento Econômico
DEPEP	Departamento de Pesquisas Econômicas
DESIG	Departamento de Supervisão Indireta e Gestão da Informação
DIPEC	Diretoria de Política Econômica
DIPOM	Diretoria de Política Monetária
DOU	Diário Oficial da União
FMI	Fundo Monetário Internacional
LC	Lei Complementar
GERIN	Gerência Executiva de Relações com Investidores
LC	Lei Complementar
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MP	Medida Provisória
PEDD	Padrão Especial de Disseminação de Dados

PPA	Plano Plurianual
REF	Relatório de Estabilidade Financeira
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SF	Senado Federal
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SPE	Secretária de Política Econômica
SISBACEN	Sistema de Informações Banco Central
STN	Secretária do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	
1.1. Contexto da pesquisa.....	17
1.2. Problema de pesquisa.....	28
1.3. Objetivos da pesquisa	
1.3.1. Objetivo geral.....	28
1.3.2. Objetivos específicos.....	29
1.4. Relevância da pesquisa.....	29
1.5. Limitações da pesquisa.....	31
1.6. Organização da pesquisa.....	32
2. A SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E O ESTADO CONTEMPORÂNEO	
2.1. Introdução.....	34
2.2. A sociedade contemporânea: globalização, informação e participação.....	34
2.3. A centralidade democrática nos tempos hodiernos.....	40
2.4. A esfera pública na contemporaneidade.....	47
2.5. O novo contexto das relações entre Estado e sociedade.....	51
2.6. Governança: a interação entre Estado e sociedade.....	56
2.6.1. O contexto da governança.....	57
2.6.2. O conceito de governança.....	60
2.7. Accountability: o Estado prestando contas à sociedade.....	74
2.8. Transparência: o Estado visível à sociedade.....	94
2.9. Notas conclusivas do capítulo.....	106
3. GOVERNANÇA INFORMACIONAL OU O TEMA DA GOVERNANÇA TOMADO DESDE A PERSPECTIVA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	
3.1. Introdução.....	109
3.2. A Ciência da Informação: uma ciência social.....	110
3.3. Política de informação.....	114
3.4. Regime de Informação.....	135
3.5. Governança informacional.....	141
3.6. Comunicação pública.....	144
3.7. Notas conclusivas do capítulo.....	149

4. PROLEGÔMENOS À TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS: UMA PROPEDÊUTICA METATEORÉTICA À GOVERNANÇA INFORMACIONAL	
4.1. Introdução.....	152
4.2. Para além da razão instrumental: uma razão comunicativa.....	153
4.3. Um modelo de ação humana centrada na comunicação e na linguagem.....	155
4.4. Os mundos de Habermas e a questão da validade dos atos de comunicação.....	159
4.5. A linguagem como mecanismo de coordenação da ação humana.....	161
4.6. A esfera pública habermasiana: <i>lócus</i> de encontro do social e do político.....	164
4.7. Notas conclusivas do capítulo.....	165
5. O OBJETO DO ESTUDO: o Banco Central e suas relações com a sociedade	
5.1. Introdução.....	167
5.2. Moeda: elemento de civilidade, socialização e progresso.....	168
5.3. Contornos do objeto de estudo: bancos centrais e Banco Central do Brasil.....	174
5.4. A governança de Bancos Centrais.....	179
5.5. A accountability de Bancos Centrais.....	185
5.6. A transparência de Bancos Centrais.....	193
5.7. A comunicação pública dos Bancos Centrais.....	208
5.8. Notas conclusivas do capítulo.....	212
6. FRONTEIRAS METODOLÓGICAS	
6.1. A natureza e o método da pesquisa.....	215
6.2. Modelo conceitual e definição operacional das categorias de análise.....	218
6.3. Métodos, técnicas e instrumentos de coleta de dados, universo amostral e fontes.....	233
6.4. Método de tratamento dos dados.....	243
6.4.1. Análise compreensiva interpretativa dos conteúdos das entrevistas.....	244
7. A GOVERNANÇA INFORMACIONAL DA AUTORIDADE MONETÁRIA NO BRASIL	
7.1. Introdução.....	247
7.2. Análise dos dispositivos legais sobre a governança informacional do Banco Central do Brasil.....	248
7.3. Análise descritiva dos processos de informação e comunicação do Banco Central do Brasil.....	264

7.4. Análise opinativa sobre o comportamento informacional e de comunicação do Banco Central do Brasil.....	289
7.5. Notas conclusivas do capítulo.....	298
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	
8.1. Notas conclusivas da pesquisa.....	312
8.2. Recomendações.....	325
8.3. Sugestões para estudos futuros.....	327
8.4. Contribuições da pesquisa.....	328
REFERÊNCIAS.....	329
APÊNDICE	
Apêndice A – Sugestões da banca de qualificação.....	347
Apêndice B – Questionário versus objetivos específicos.....	348
Apêndice C – Quadro síntese das entrevistas.....	351
Apêndice D – Apresentações e pronunciamentos.....	385

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contexto da pesquisa

*O dinheiro assemelha-se a um sexto sentido sem o qual
não podemos fazer o uso completo dos outros cinco.
(William Maugham)*

A interdependência global e o surgimento do que se convencionou chamar “sociedade de informação”, com a formidável aceleração dos processos sociais decorrente dos avanços das tecnologias de informação e comunicação, trouxeram profundas consequências sobre a sociedade como um todo, sobre a estruturação de suas instituições e organizações, sobre os métodos de trabalho, produção, pesquisa e utilização da informação e do conhecimento. O novo padrão social, ora experimentado, é resultado de novos referenciais sociais, econômicos, tecnológicos e culturais que promovem um conjunto significativo de mudanças, em que a informação se constitui na principal matéria-prima; o conhecimento - o principal fator de agregação de valor - e a tecnologia elemento vital para as transformações. Assim, resta evidente que se vive em uma era informacional, de difusão e generalização dos processos de informatização, como consequência de uma revolução tecnológica no âmbito das comunicações. O mundo se globalizou como resultado desse processo, redimensionando as relações entre distância e tempo como parâmetros da convivência humana. Essas transformações, que continuam em curso, potencializaram a importância da informação como instrumento de poder. Em um contexto extremamente complexo, como é este da globalização, a informação tornou-se mais decisiva como decodificador do comportamento humano. Esse quadro concorre para a identificação mais estreita entre poder e informação.

Esse novo padrão de funcionamento da sociedade é usualmente caracterizado, segundo Lastres (2007, p. 188), pela intensa aceleração dos processos de geração e codificação de informação. Geralmente, associam-se tais características à difusão das tecnologias da informação, a confiabilidade e o baixo custo de transmissão, armazenamento e processamento de enormes quantidades de conhecimentos codificados e de outros tipos de informação. Seu uso não se restringe aos setores de ponta, possuindo um caráter bastante amplo, transformando de forma geral o modo como o ser humano aprende, pesquisa, produz, trabalha, consome, diverte-se e se relaciona. A difusão do novo padrão é também associada a novas práticas e formatos de produção de bens e serviços, comercialização e consumo, cooperação e competição, circulação e valorização do capital. As novas tecnologias e sistemas

introduzem também novas lógicas de evolução territorial, até mesmo alargando a importância do espaço informacional e virtual (LASTRES, 2007, p. 188).

Segundo Tarapanoff (2001), trata-se de uma nova sociedade, com novas estruturas, novos canais de comunicação, novas formas de atuação social e de trabalho, com mudanças na estrutura das instituições e com a implantação de uma nova cultura e de novos comportamentos. Esse novo padrão social pressupõe uma maior utilização da informação em todo o seu complexo contexto. Nesse processo revolucionário, as tecnologias de informação e de comunicação surgem como fontes de potencialidades, redimensionando o que estava estabelecido, encurtando tempo e espaço e afetando, em muitos aspectos, a sociedade, a economia, a vida cultural e política. Essa emergência da informação, como consequência dos processos de inovação tecnológica, moldou um cenário favorável à promoção de valores sociais voltados para a participação; transparência; igualdade e liberdade. Com o avanço dos processos que definem a globalização, aumentou a interconexão social na medida em que se derrubaram barreiras, se transpuseram fronteiras e se venceram limites que separavam as pessoas, dando margem a um ambiente de valorização da liberdade e da participação. E um ambiente de liberdade e participação oferece as condições para que se crie uma cultura da informação, o que leva a uma maior acumulação de mais informação. Desse modo, os processos globalizados acabaram instaurando um círculo virtuoso, com ganhos potenciais para o relacionamento social, tendo em vista o impacto das novas possibilidades geradas pelo avanço das telecomunicações e pelas facilidades de deslocamento propiciadas pelo avanço dos transportes de massa, encurtando distâncias com economia de tempo.

Esse contexto de reestruturação e adaptação frente à nova realidade, com a intensa utilização de recursos informacionais, alcança não só a esfera das organizações privadas, pautadas sob a pressão da intensa competição do mercado em escala global, mas também as organizações do ambiente público. Essas organizações se veem levadas a atuar e interagir em padrões complexos, não só para oferecer maior quantidade e melhor qualidade de serviços e produtos demandados pela sociedade, como também para responder aos reclames por transparência, responsabilização, participação e legitimação, valores vinculados à democracia que emerge de forma contundente na nova Sociedade de Informação. Assim, as pessoas em geral esperam que aqueles que têm alguma responsabilidade sobre as suas vidas se desincumbam dessa responsabilidade com abertura e transparência. Nesse sentido, deve prevalecer o comportamento público, que se impõe aos agentes do Estado e a todos que se ponham na sua posição. A todos esses, o dever de transparência, interação e submissão ao princípio democrático resta como um imperativo ético-jurídico a ser seguido. Pois, como

afirma Miranda (2003), o uso recorrente das redes informatizadas, proporcionado pela Sociedade da Informação, possibilita que os governos se abram à participação da cidadania, dando oportunidade para experiências mais interativas. Por isso, as transformações sociais e individuais, ora em curso, também podem ser analisadas a partir da perspectiva do relacionamento entre os indivíduos, os grupos sociais, os sistemas e processos informacionais e suas implicações nas instituições políticas e sociais, como o Estado, por exemplo.

Da ótica das relações entre Estado e sociedade, a transformação sem precedente que vem ocorrendo na ordem política — a expansão da democracia em escala global — obriga a um tratamento mais abrangente do que se convencionou chamar globalização. Para tanto é necessário, segundo Sola, Kuglemas e Whitehead (2002, p. 18), situar-se no campo de interseção da transformação econômica com a mudança política. Sem essa perspectiva corre-se o risco de subestimar o potencial transformador da opção em massa das sociedades pela democracia liberal constitucional, a qual pode ser qualificada como uma mudança avassaladora que ocorreu no nível da ordem política. O regime democrático oferece um conjunto de condições habilitadoras que podem conferir maior eficácia, coerência e, sobretudo, durabilidade às instituições e às relações entre Estado e sociedade (SOLA, KUGELMAS e WHITEHEAD, 2002, p. 29). A emergência e consolidação de um regime democrático só são possíveis onde se configura uma dinâmica de soma positiva entre Estado e sociedade civil, na qual ambos se fortaleçam de maneira simultânea (GRAU, 1998, p. 136). Assim é que, se a globalização força as administrações públicas dos Estados nacionais a serem modernas e eficientes, a revolução democrática as obriga a serem públicas, ou seja, com foco no interesse geral, em vez de auto-referidas ou submetidas a interesses de grupos econômicos (GRAU, 1998, p. 17).

Dessa forma, na medida em que a Sociedade da Informação altera o *modus operandi* das relações sociais como um todo (relações econômicas, culturais, políticas, tecnológicas etc), imprime-se uma nova dinâmica social, com a instituição de posturas de complementaridade, interconexões e encadeamentos nas esferas públicas estatais e não-estatais. Verifica-se, segundo Grau (1998, p. 48), a clara possibilidade de democratizar as instituições políticas, econômicas e sociais, introduzindo formas institucionalizadas de ação comunicativa no Estado e na economia, onde se pode experimentar a recuperação e a ampliação da esfera pública colocada em termos da possibilidade de que opere como esfera que medeia entre o Estado e a sociedade, exercendo sobre aquele uma função de crítica e controle (GRAU, 1998, p. 62). Um desafio é conseguir que a esfera pública se torne real e efetivamente pública, isto é, esteja aberta à participação de todos. Um caminho promissor é

aberto pela possibilidade de reforçar a esfera pública social para exercer, a partir dela, uma pressão pela publicização do público-estatal. Com isso abrem-se amplas possibilidades de democratização da sociedade, de forma a superar os desafios postos nas relações entre Estado e sociedade, fazendo com que esta possa exercer uma relação reguladora sobre o político, que impeça o seu afastamento da sociedade e, sobretudo, a apropriação das instituições estatais por interesses particulares (GRAU, 1998, p. 136 e 139).

Nesse sentido, evidencia-se que o contexto da Sociedade da Informação, por suas consequências no interesse social por controle, participação e envolvimento junto a organizações públicas, torna significativa a demanda por instrumentos mais efetivos de governança, *accountability* e transparência que ensejem maior abertura e responsabilização daquelas organizações, pondo ênfase na centralidade dos sistemas e recursos informacionais para a constituição de uma esfera pública democrática, na qual o fator mais crítico para participação cidadã e para a construção de institucionalidades discursivas é a disponibilidade de informações suficientes e de espaços de interlocução adequada. Assim é que, tornar as organizações públicas mais receptivas e abertas, na visão de Grau (1998, p. 260), implica reconceituação do papel da informação, que passa a ser vista como recurso-chave para a redistribuição do poder entre a administração e os cidadãos. Apontam nesta direção: o reconhecimento jurídico do direito à informação, a exigência de que o público seja informado e que exercite sua voz e, com ela, a capacidade de responder e controlar a administração. A exigência de acesso a fontes governamentais de informação, como quesito basilar de uma sociedade democrática, é uma consequência imediata da necessidade de acesso à informação confiável de governo para que seja possível exercer o direito de seu controle, como condição de visibilidade, que é apresentada como papel regulador do processo democrático. Ademais, é do nível de informação que a sociedade dispõe sobre os atos de seus governantes e sobre o poder decisório, que depende o nível de controle que os cidadãos têm sobre o Estado, pelo que a informação assume caráter estratégico na regulação e legitimação de um governo democrático (VALENTE, 2004, p. 70 e 71).

Os processos de articulação envolvendo o setor público e os diversos setores sociais para provimento efetivo de serviços em uma sociedade dão significado, segundo Lane (2000), ao que vem sendo denominado de governança. Para Kooiman (2004), o conceito de governança tem sido utilizado como instrumento para compreender os problemas, as oportunidades e os contextos nas fronteiras entre os sistemas sociais, políticos e econômicos, ou seja, as fronteiras entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Esses aspectos não podem ser tratados de forma isolada, já que seu caráter e natureza transpassam os limites tradicionais

que os separam. Isto significa que governá-los requer instrumentos de ação nas três dimensões para tratar de resolvê-los, ou, ao menos, não perder seu controle, tendo em conta sua complexidade, diversidade e dinamismo. Então, a abordagem da governança se centra nas interações que ocorrem nos múltiplos sistemas sociais.

Iniciando pelos processos contínuos de interação, cujas ações humanas lhes dão caráter irreversível e imprevisível, a abordagem da governança intenta compreender melhor a diversidade, complexidade e dinamismo das situações do governo sócio/político/econômico da sociedade. Ao fazê-lo, também dá oportunidades para influir nessas características sociais, devendo conduzir até ao governo das democracias contemporâneas. Faz-se necessário, nesse contexto, que os governos e as instâncias sociais — sociedade civil e sociedade econômica — salientem suas mútuas responsabilidades, conjunta e continuamente. Isso implica reconhecimento e aceitação crescentes de diferentes modos de governos, incluindo capacidades de autogoverno dos sistemas sociais, acordos de co-governo e governo hierárquico, cada um contribuindo de modo individualizado e combinado (KOIMAN, 2004). Ao se considerar a diversidade, o dinamismo e a complexidade em suas mútuas relações como ponto de partida, emerge um modelo de governança fazendo com que os sistemas sociais e as entidades que lhe dão forma estejam inter-relacionados. Então a governança envolve a gestão de disputas sobre significados e a construção de instituições e processos que permitam aos cidadãos criar, sustentar e mudar interpretações da realidade num mundo ambíguo e incerto. Implica fazer do processo de construção de explicação uma contribuição ao desenvolvimento da inteligência coletiva, do aprendizado institucional e da igualdade política. Instituições e processos democráticos definem e mantêm sistemas de prestação de contas formais e informais que possibilitam aprender com a experiência e chamar cidadãos, autoridades e outras instituições e indivíduos poderosos a prestar contas dentro de padrões democráticos (MARCH; OLSEN, 1995, p. 180).

O trato da governança, por clara vinculação às questões de abertura, participação e responsabilização, aduz ao tema da *accountability*, que, segundo Campos (1989), trata da relação da burocracia e das elites públicas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos. Sua tradução para o português engloba e ressalta as ideias de transparência na condução das ações, efetiva prestação de contas e responsabilização dos gestores públicos. Esse conceito, portanto, envolve a existência de mecanismos que assegurem que os agentes públicos sejam responsáveis por suas ações e requer uma administração aberta e transparente. O cerne da publicização da administração pública está no desenho de mecanismos que a tornem socialmente responsável, e a noção de *accountability*

sintetiza o propósito de uma esfera pública reforçada. Com efeito, quando se assume que a *accountability* refere-se à satisfação das legítimas expectativas acerca do uso da discricionariedade administrativa, ou seja, à legitimação do decidir, as demandas por *accountability* não obrigam apenas a considerar o que as pessoas que formam a administração pública fazem, mas como pensam, de tal modo que, o que quer que decidam fazer leve em consideração as consequências para a sociedade. Grau (1998, p. 272 e 273) defende que a *accountability* induz a estratégias de decisão e a juízos cognitivamente mais complexos, que envolvem não somente a disponibilização de informação como também a discussão qualificada sobre sentidos, significados e intenções. Nesse contexto, cresce a importância da informação e da comunicação como condição da responsabilidade da administração. Contudo, dado que uma grande parte da informação, acerca da operação do governo, nem sempre está prontamente disponível, a *accountability* democrática depende de uma estrutura institucional a ser garantida pela efetividade de vários atores que assegurem o acesso à informação e a viabilização de instâncias de discussão e entendimento.

Segundo Levy (1999, p. 390), o reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo entre ambos; qual seja, a *accountability*, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidade perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. Porém, a prestação de contas deriva de explicações construídas, cujo significado deve ser entendido e aceito por todas as partes envolvidas para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva. Para aquela autora, a *accountability* tem a finalidade de criar transparência e, por conseguinte, condições de confiança entre governantes e governados (LEVY, 1999, p. 392). A necessidade de interação entre Estado e sociedade, ainda segundo Levy (1999, p. 400), ultrapassa uma percepção de controle da sociedade sobre a burocracia e adquire o caráter de participação desses dois atores num triângulo, no qual o terceiro vértice é constituído pelos próprios políticos. A confiança que se deve estabelecer para o desenvolvimento dessa ação conjunta tem que se assentar na transparência, o que faz da informação a variável crucial desse processo. A informação para o público tem a vantagem de fortalecer atores constituídos e poder tornar ativos cidadãos que atuam de forma passiva. A cidadania ativa se apoia no direito de saber, de obter explicações, de ser envolvido, de ser ouvido e de ser levado em consideração. Essa busca por redução do hiato entre Estado e sociedade e, naturalmente intensifica a utilização de instrumentos de informação e comunicação, como padrão recorrente da necessária interação entre as organizações públicas e atores sociais, tendo a informação como princípio regulador dessas relações. Mesmo porque a dimensão

informativa apresenta-se como fundamento dos processos relacionais entre as organizações públicas e a sociedade. A informação — gerada, estocada, transmitida, absorvida e utilizada — constitui-se na expressão básica das possibilidades de inter-relação e interinfluência na Sociedade da Informação, que emoldura a interação entre Estado e sociedade.

Sendo a transparência atributo basilar dos regimes democráticos, o desenvolvimento dos sistemas políticos deve priorizar o desenclausuramento dos processos administrativos, pela via da ampliação da participação e da facilitação do acesso à informação governamental. Segundo Valente (2004), deve-se ter sempre presente que a debilidade e inacessibilidade dos sistemas de informação governamental de um país deve ser atribuída parte da responsabilidade, se não pela esterilização dos mecanismos e instâncias de participação popular, certamente por sua fragilização. A transparência das ações de governo é um dos princípios básicos do regime democrático e garante, entre outras características, a legitimidade das ações de governo, sendo um ponto definidor das possibilidades de controle sobre as ações governamentais (VALENTE, 2004, p. 25). A transparência apresenta-se, assim, como princípio constitutivo da esfera pública e é essa perspectiva teórica, ainda para Valente (2004, p. 25), que dá sustentação à discussão sobre a exigência de divulgação de informação por parte das agências governamentais e sobre a qualidade dessas informações. A existência de uma esfera pública, sobre a qual se deve ter uma base segura de conhecimento, conduz à exigência de disponibilização de uma base de informações confiáveis e seguras, de modo a poder planejar esse espaço dentro de caráter público (VALENTE, 2004, p. 25). O acesso à informação governamental configura-se em parte constitutiva dos processos de transparência, que tratam da aplicação desse princípio do ponto de vista dos meios de controle do Estado pelo público, tendo a estrutura do Estado como fonte de informação. Dentro dessa abordagem é que se apresenta a noção de transparência administrativa e seu arcabouço legal de sustentação que é o direito à informação.

Os preceitos democráticos trazem como importante traço constitutivo a questão da visibilidade do poder. O direito de acesso à informação está presente na descrição das democracias contemporâneas, ou poliarquias, tal qual proposto por Dahl (1996). Entre as características da democracia poliárquica descrita por esse autor destacam-se a liberdade de expressão e o acesso a fontes de informação. Essas características estão presentes entre os requisitos para o atendimento do processo democrático, quais sejam: participação efetiva dos cidadãos, compreensão esclarecida, inclusão e controle do programa de ação (VALENTE, 2004, p. 70). O enfrentamento desses requisitos faz-se necessário frente à complexidade das instituições estatais já que sua impenetrabilidade impede o controle da atividade

governamental por parte da sociedade. O estranhamento que muitas vezes se estabelece entre Estado e sociedade faz com que esta volte suas costas ao primeiro, interpondo sérios problemas de governabilidade (LEVY, 1999, p. 387).

A questão informacional apresenta-se como elemento central no debate sobre as relações entre Estado e sociedade em contextos democráticos. A disponibilização de informações adequadas e oportunas constitui-se em pré-requisito para a construção de uma cidadania consciente, crítica e participativa, que possa influenciar de forma consequente na definição e implementação de políticas públicas. A existência de espaços e instrumentos de diálogo no seio da sociedade e entre esta e o Estado apresenta-se como fundamento de uma democracia consistente e sustentável, que implica a conformação de modelos de governança para as organizações públicas centrados na informação. Na governança democrática a informação ganha importância estratégica por sua capacidade de instrumentalização dos atores públicos e para o exercício da cidadania. O modelo democrático reconhece a importância da comunidade e propõe investimentos na disseminação das informações. Assim, o conceito de governança se amplia para governança democrática e informacional, que reflete o esforço de efetivar na prática administrativa os princípios da transparência e *accountability*, desenvolvendo mecanismos de convergência e articulação de fluxos e sistemas de informação. Nesse processo estão presentes desafios de adaptação, aprendizado e ambiência que proporcionam um modelo capaz de alterar a dinâmica governamental, tendo como foco a cidadania e a constituição da ambiência democrática. O conceito de governança informacional evidencia a centralidade da informação nas ações do Estado e do direito de acesso à informação pública por parte do cidadão, circunstâncias que concorrem para a consolidação da democracia. A governança informacional guarda relação com a capacidade de ação convergente entre Estado e sociedade para a consecução das metas coletivas, por meio da utilização de mecanismos de incremento à participação cidadã, com o consequente fortalecimento dos espaços públicos. Na visão de González de Gómez (2002) as condições informacionais da governança referem-se à utilização da informação pelo Estado com vistas à eficácia de suas ações e otimização de suas relações com a sociedade.

Nesse novo cenário caracterizado pelo primado da informação e do conhecimento, pela globalização e profunda interpenetração econômica, financeira, cultural e política entre pessoas, empresas, organizações e nações, no bojo da Sociedade de Informação, uma instituição em particular, por sua importância e pela potência do impacto de sua atuação, desponta enquanto objeto passível de estreito acompanhamento: os bancos centrais. Instituição que existe em praticamente todas as nações modernas, bancos centrais, segundo

Maxfield (1997), podem modelar o crescimento econômico, afetar a distribuição de renda e as relações internacionais de um país e até influenciar na extensão de sua democracia. Controlam a política monetária, influenciam as taxas de câmbio e asseguram a estabilidade financeira. Enquanto autoridades monetárias, legalmente instituídas, são responsáveis pela gestão de um dos principais elementos da sociedade hodierna: a moeda. Para Herscovici (2007) a moeda é uma instituição social que representa um direito de seu detentor sobre parte do excedente econômico criado. Ela pode ser entendida como uma relação socialmente instituída, que representa um direito sobre parte da produção social. Assim, a reflexão sobre a moeda e sobre as instituições que a administram implica na consideração tanto de questões de natureza econômica, inerentes às transações que ela viabiliza, quanto de temas sociológicos que remetem à constituição da sociedade civilizada já que a moeda potencializa as interações em grupos sociais complexos.

Assim, os bancos centrais são responsáveis pela condução de variáveis econômicas cruciais para o desenvolvimento e crescimento das nações. Exercem, também, papel importante na formatação da cooperação internacional e nas relações entre países. São, claramente, importantes instituições políticas e econômicas. A par da sua importância institucional e das consequências que sua atuação pode ensejar à sociedade, os bancos centrais têm se constituído em objeto de atenção no que se refere à necessidade de dotá-los de maior transparência, de estabelecer controles efetivos sobre suas ações, de influir na condução de suas operações e de garantir a efetiva prestação de contas de seus atos perante a sociedade e a consequente responsabilização pelos seus desempenhos. Assim, a sociedade, cada vez mais, cuida de estender sua atenção e controle sobre a condução da política monetária de responsabilidade dos bancos centrais, para que suas atuações convirjam para reais interesses sociais. Essa atenção e acompanhamento, além de serem completamente necessárias em circunstâncias democráticas, constituem-se em requisito básico para que aquelas instituições alcancem legitimidade nas suas ações.

Segundo Sola, Kugelmas e Whitehead (2002, p. 20), a atuação dos bancos centrais pode produzir efeitos distributivos profundos cujas consequências são de grande relevância. Numa sociedade democrática, tais consequências necessitam de legitimação, devendo basear-se em consentimento bem informado, caso contrário despertarão amargos conflitos sociais. Assim, arranjos monetários democráticos devem incluir mecanismos de retroalimentação e procedimentos institucionalizados que promovam diálogo, educação e persuasão social. Por outro lado, dadas as dificuldades técnicas de muitos temas financeiros, eles também necessitam ser verificados e filtrados por uma rede independente de peritos e analistas em

uma verdadeira comunidade epistêmica. Mesmo porque, objetivos econômicos como estabilidade, disciplinas fiscal e monetária ou ainda as normas mínimas de *compliance* de instituições financeiras, necessárias para garantir a integração ao sistema financeiro internacional, dependem das condições de governabilidade e exercício da autoridade política vigentes no cenário doméstico, o que implica profundas interações com a sociedade e com os demais poderes constituídos (SOLA, KUGELMAS e WHITEHEAD, 2002, p. 20).

Os bancos centrais, por sua vez, têm profundo interesse em auferir boa reputação, legitimidade e credibilidade junto à sociedade, elementos sem os quais não estarão habilitados a desempenhar, a contento, suas funções e a atingir seus objetivos. Boa parte do êxito dessas instituições depende de variáveis externas às suas fronteiras organizacionais, altamente influenciadas pela reputação que a autoridade monetária desfruta perante os atores com os quais mantém relações. O sucesso na condução da política monetária, nos contextos contemporâneos, exige que os bancos centrais assumam uma postura de condução de expectativas e comportamentos dos agentes econômicos (pessoas e empresas), assumindo posturas de interação com o macro-ambiente no qual estão incrustados. Portanto, por força de suas atribuições, funções, objetivos e necessidades, os bancos centrais são levados a estabelecer intensa gama de interações com diversos atores, sendo forçados a construir complexos processos de interconexões e de relações informacionais visando produzir, obter, processar, utilizar e fornecer informações de variadas naturezas, as quais são, simultaneamente, um de seus principais insumos e produtos.

Segundo Amato et al (2002), atualmente a comunicação constitui-se em parte integrante das políticas de gestão da moeda. Os bancos centrais têm dado grande ênfase à transparência de suas ações, expandindo seus modos de comunicação e o volume de informação revelada ao público. Para os autores alguns fatores contribuíram para reforçar esse movimento para uma maior comunicação, dentre eles pode-se destacar: a) a grande independência que os bancos centrais têm desfrutado para a condução de suas políticas trouxe consigo a necessidade de maior *accountability* para essas instituições — maior *accountability* geralmente implica mais comunicação; e b) a importância que os mercados financeiros ganharam em muitos países reforçou a necessidade do gerenciamento e condução das expectativas dos agentes econômicos e esse desafio é impossível de ser alcançado sem a utilização de efetivos canais de comunicação com os diversos participantes do mercado.

Assim, em face da natureza e do impacto da atuação dos bancos centrais e da forma que desempenham suas atribuições, em padrões imbricados à sociedade (civil, política e econômica), adicionado ao movimento de aproximação que a sociedade empreende para

acompanhar, controlar e influir naquelas instituições, o tema da governança dos bancos centrais desponta como elemento de convergência entre esses vetores: de um lado a sociedade quer e precisa — e nas democracias até tem que — aproximar-se dos bancos centrais, e, de outro, os próprios bancos centrais, pondo-se próximos à sociedade na busca de melhor desempenhar suas funções de guardião da moeda. Essa dinâmica de recíproca aproximação e convergência, enseja a construção de mecanismos de governança, calcados na informação e na comunicação, que permitam a consecução dos objetivos traçados.

É assim que a presente pesquisa parte do entendimento de que, com a criação de conhecimento qualificado sobre as dimensões informacionais da governança da autoridade monetária, contribui-se para o aprimoramento das relações recíprocas entre a sociedade e essa instituição, buscando garantir maior transparência nas suas ações; maior participação social nas suas decisões; melhoria de sua governança institucional e maior *accountability* dos seus atos, concorrendo para o alcance de seus objetivos de forma democrática e legítima. Dessa forma, assumiu-se que a extensão e qualidade da governança, da *accountability* e da transparência da autoridade monetária são fortemente influenciadas pela adequada condução das relações, fluxos e processos informacionais estabelecidos com seus públicos-alvos, o que torna crítico o entendimento da questão informacional naquela instituição, como elemento definidor de sua permeabilidade e legitimidade perante os ambientes em que atua.

Ademais, o presente trabalho assumiu o pressuposto de que a sociedade contemporânea, reconhecida como uma sociedade de informação - fortemente marcada pela diversidade, dinamismo e complexidade advindos dos novos contextos das tecnologias de informação e comunicação e pelo fenômeno da globalização - propicia comportamentos mais interativos por parte da sociedade, o que vem implicando re-ordenamento e redimensionamento da esfera pública, entendida como espaço dialógico entre Estado e sociedade. Essa nova configuração dos espaços de interação entre a sociedade e o Estado, bem como uma nova postura assumida pela sociedade, implicam que as organizações do Estado sofram uma demanda por maior porosidade, interação e abertura nos seus desempenhos institucionais. Esse padrão de interação e abertura põe em evidência os processos de governança como elemento central dos padrões de comportamento das organizações públicas e essas relações de governança podem ser entendidas também sob a ótica das relações de troca de informações, pautadas por objetivos e interesses específicos. Ademais, os problemas de governança guardam relação com as questões afetas ao ciclo informacional (coleta, organização, estocagem, recuperação, interpretação, transmissão, transformação, compartilhamento) necessário para a efetivação da governança. E os atores

envolvidos na relação de governança têm necessidades, interesses e comportamentos informacionais específicos, muito embora atuem de forma interconectada e interinfluyente.

1.2 Problema de pesquisa

*Se queres saber o valor do dinheiro, tenta pedi-lo emprestado.
(Benjamim Franklin)*

Esta pesquisa buscou, portanto, sob a ótica da dimensão informacional, analisar a governança da autoridade monetária, com repercussões analíticas necessárias sobre suas dimensões de *accountability* e transparência. A fim de dar cabo desse intuito, foi utilizada uma abordagem interdisciplinar, que se valeu de conhecimentos construídos sob a ótica de disciplinas oriundas do campo das ciências sociais. Tal utilização deveu-se ao entendimento de que somente de forma conjugada às disciplinas da ciência política, teoria das organizações, administração pública, comunicação social e ciência da informação oferecem o embasamento necessário para enfrentar o problema de pesquisa, a seguir, proposto:

Como são desempenhados os processos de governança informacional da autoridade monetária no Brasil?

1.3 Objetivos da pesquisa

*Descobri finalmente aquilo que distingue o homem dos outros animais: são os problemas de dinheiro.
(Jules Renard)*

1.3.1 Objetivo geral

Diante do problema de pesquisa anteriormente apresentado, o trabalho perseguiu o seguinte objetivo geral:

Qualificar as condições informacionais da governança da autoridade monetária no Brasil.

O esforço empreendido neste trabalho de qualificação da governança informacional pretendeu avaliar esse processo interativo levando em conta a sociedade e a autoridade monetária, emitindo opinião sobre os instrumentos e mecanismos de governança e apreciando as circunstâncias e condições em que essa governança se realiza. Foram igualmente

considerados os elementos informativos e o comportamento informacional e comunicacional dos atores envolvidos no processo. Nesse sentido, para o alcance desse objetivo geral foram perseguidos os seguintes objetivos específicos:

1.3.2 Objetivos específicos

1. Analisar o arcabouço normativo e legal que rege a autoridade monetária no que tange aos imperativos de informação e comunicação com a sociedade;
2. Analisar os comportamentos informacionais dos atores envolvidos na governança da autoridade monetária;
3. Analisar a dimensão informacional do processo de *accountability* da autoridade monetária;
4. Analisar as condições, os canais e os atributos informacionais da transparência das relações de governança da autoridade monetária;
5. Analisar as práticas informacionais e comunicativas da autoridade monetária;
6. Analisar as políticas de informação da autoridade monetária.

1.4 Relevância da pesquisa

*O dinheiro é como o adubo, não é bom se não for distribuído.
(Francis Bacon)*

O presente estudo assume relevância no contexto ora vivenciado no Brasil, onde a discussão sobre a atuação da autoridade monetária tem alcançado cada vez maior dimensão e intensidade. Esse debate, que há algum tempo ocupa a arena pública brasileira, vem adquirindo contornos acalorados, principalmente por seu grau de interação com a condução da política econômica e com as consequências que podem acarretar para toda sociedade. Desde o advento do Plano Real, em 1994, com a estabilização monetária, o papel do Banco Central do Brasil tem sido objeto de elogios, por parte daqueles que aprovam sua atuação, e críticas, por parte daqueles que discordam de sua linha de ação. Devido ao impacto das decisões daquela agência sobre a vida dos brasileiros, a sociedade nacional não pôde deixar de priorizar, na sua agenda de discussões, a questão do acompanhamento de suas ações e avaliação de suas decisões. A forma como utiliza seu principal instrumento de atuação — o estabelecimento dos juros básicos da economia por meio da definição da taxa Selic — usualmente causa grande repercussão no contexto das políticas econômica implementadas no Brasil, por seus impactos na atração de investimentos internacionais, no nível de atividade econômica, no nível de

emprego e na estabilidade da economia. Assim, a atuação do Banco Central do Brasil tem se constituído em objeto de preocupação por parte de vários segmentos da sociedade, sendo que esse tema ganha ainda maior destaque quando são levadas em consideração as dificuldades naturais que a sociedade em geral tem em tratar assuntos tão áridos e complexos como aqueles relacionados ao estabelecimento e condução da política econômica.

No que concerne à administração da moeda, dos bancos, dos juros e do câmbio, a política brasileira passa a viver dilemas semelhantes àqueles das democracias dos países plenamente desenvolvidos, dilemas que podem ser sintetizados no conceito de prestação de contas dos bancos centrais (SANTOS; PATRÍCIO, 2002). Por se tratar de uma instituição extremamente complexa, com responsabilidades sobre diversos assuntos críticos e incrustada em intrincadas redes de relacionamentos com o ambiente externo, parece evidente que somente através do domínio dos processos e fluxos, relações e ambientes informacionais é que se poderá conferir a tal instituição um padrão de desempenho e comportamento condizentes com as necessidades expressas por uma sociedade altamente influenciada pelo paradigma informacional. Outrossim, com a crescente participação da sociedade na discussão das questões nacionais advindas do processo de consolidação da democracia, evidencia-se a necessidade de se conhecer melhor os processos institucionais que buscam conferir maior transparência e credibilidade às ações das entidades públicas. Pois, como afirma Pereira:

[...] no debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e em seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político (PEREIRA, 2003, p. 49).

Assim é que este trabalho buscou oferecer meios para que, com o aprimoramento da governança informacional das organizações públicas, neste caso especificamente o Banco Central do Brasil, possa-se garantir o cumprimento dos objetivos do interesse público e do bem comum, favorecendo o fortalecimento do Estado de direito e o aprofundamento da cidadania democrática. Objetivos estes que convergem para a meta maior de uma sociedade em construção, como a brasileira, na qual a superação dos desequilíbrios sociais e a construção da justiça e da prosperidade é uma necessidade premente, e porque, somente com o pleno funcionamento das instituições públicas, pode-se almejar o desenvolvimento do país e do seu povo.

1.5 Limitações da pesquisa

*Quanto mais o dinheiro aumenta,
mais cresce a vontade de possuí-lo.
(Juvenal, Sátiras)*

No desenvolvimento do presente estudo algumas limitações foram identificadas, principalmente no que se refere à complexidade do entendimento do tema, dado que a governança sobre a autoridade monetária tomada desde a perspectiva da informação está inserida em um contexto complexo de interações entre diversos atores sociais: Congresso Nacional, Presidente da República, Ministros de Estado, Secretários de Ministério, Cortes Judiciais, agências públicas, grupos de pressão, membros da academia, agentes do mercado financeiro, atores do setor produtivo, movimentos sociais etc. Todos com suas próprias prerrogativas, interesses e necessidades, exercendo, de sua própria maneira, papéis que se entrelaçam e se influenciam mutuamente, o que torna o propósito de entendimento, desde uma perspectiva específica, um exercício de aproximação que pode trazer restrições à compreensão mais ampla do assunto, mas que, em função das limitações de um trabalho acadêmico, é o risco de pesquisa a ser incorrido. Para que se chegasse a um entendimento mais completo sobre a governança informacional sobre o Banco Central do Brasil, seria necessário levar em conta uma rede complexa e extremamente ampla de interconexões entre os vários atores que agem simultaneamente nessa mesma arena. Seria, portanto necessário levar ao extremo a avaliação do regime de informação que conforma as relações de governança objeto deste trabalho. Contudo, nem mesmo a teoria dos regimes, em sua abordagem aqui retratada, é capaz de oferecer suporte à análise de um número tão elevado de relações de governança.

Outro fator limitativo da pesquisa foi a adoção de uma perspectiva particular de prestação de contas da autoridade monetária voltada para a sociedade como um todo e não para atores específicos de controle como usualmente utilizado em outras abordagens de rendição de contas. Essa opção revela um direcionamento por privilegiar a interação do Banco Central do Brasil com a sociedade e não com os órgãos de supervisão como os tribunais de conta, as controladorias ou até mesmo o Congresso Nacional. Essa decisão de tomar a prestação de contas, ou *accountability*, na sua forma social e não nas formas horizontal ou vertical restringe as observações para determinados segmentos em detrimento de outros. Contudo, dada a visão assumida de governança, com forte apelo para a interação e cooperação, outro não poderia ser o direcionamento a ser dado.

Observou-se neste trabalho uma abordagem epistemológica caracterizada pelo reconhecimento que o saber é gerado por meio da interação entre sujeitos em processos discursivos baseados na linguagem. Essa abordagem, sob influência dos trabalhos de Jürgen Habermas, parte do entendimento de que não é o sujeito solipsista que atua como fonte de conhecimento a partir de uma interação unilateral com o objeto, mas sim a interação entre sujeitos autônomos em uma relação dialógica que cria sentido e ordena a percepção da realidade segundo padrões cognitivos previamente acordados. Essa orientação epistemológica assume que a verdade de uma perspectiva relacional e circunstancial é obtida por meio de um plexo de relações intersubjetivas, fazendo com que o *status* de verdade seja momentâneo e em certo sentido precário.

Outro aspecto limitador deste trabalho diz respeito às decisões de pesquisa que tiveram que ser tomadas. Por questões de economia fez-se necessário limitar o número de atores envolvidos nas entrevistas, bem como o horizonte temporal a ser considerado nos trabalhos de levantamento de dados. Esses cortes metodológicos sempre podem ocasionar alguma perda para o entendimento mais amplo do objeto de pesquisa. Contudo, essa posição tornou-se inevitável, dada as limitações nas quais a pesquisa foi envolvida. Ademais, dada a fundamentação teórica empreendida, entende-se que os riscos mencionados foram adequadamente mitigados.

Cumpram ainda ressaltar que, diferentemente do que havia sido proposto quando da apresentação do projeto de pesquisa, a análise do conteúdo das entrevistas, que é um dos métodos de pesquisa utilizados no trabalho, não foi operacionalizado fazendo uso de software específico (ATLAS-TI). A utilização da ferramenta mostrou-se voltada para a quantificação dos termos e categorias de análise delineadas, não adequada para o entendimento de posições apresentadas pelos participantes. Assim, preferiu-se utilizar um método de análise de conteúdo consagrado na literatura como Análise Compreensiva Interpretativa que será devidamente aprofundada no capítulo próprio.

1.6 Organização da pesquisa

*O dinheiro que temos é o instrumento da liberdade;
aquele de que andamos atrás é o da servidão.
(Jean Jacques Rousseau)*

O presente trabalho foi estruturado de forma a permitir um encadeamento racional e sistemático do objeto sob análise. Dessa maneira, na primeira parte foi feita uma contextualização panorâmica do tema e dos principais conceitos aqui tratados. Sociedade de

informação; globalização; democracia; governança; *accountability*; transparência; informação e comunicação; e Bancos Centrais surgem como os construtos centrais utilizados. Adicionalmente, ainda no primeiro capítulo, foram propostos o problema e os objetivos da pesquisa, além de ser demonstrada a relevância e as limitações do trabalho.

No segundo capítulo são apresentadas, de forma mais aprofundada, parte dos construtos gerais de trabalho. Nessa etapa, evidencia-se a revisão de literatura que foi procedida para o esclarecimento dos temas afetos ao Estado e a sociedade contemporânea em circunstâncias de intensa utilização da informação e das tecnologias a ela vinculadas. Informação e tecnologia dão forma a um novo padrão de comportamento da sociedade e condicionam suas relações com o ente estatal: essa é a temática central abordada nessa etapa, na qual surgem as discussões sobre governança, *accountability* e transparência em decorrência desse novo estilo de relação entre Estado e sociedade.

Na terceira parte põem-se em relevo as contribuições da Ciência da Informação para os temas tratados. A Ciência da Informação traz para esse debate um conjunto de saberes acumulados no trato com a informação em seus diferentes contextos. Dessa forma foi abordada, primeiramente, a questão da Ciência da Informação como uma ciência social e transdisciplinar voltada para as questões relacionadas ao atendimento das demandas por informação e conhecimentos. Adicionalmente, são apresentados os temas da política e dos regimes de informação, da governança informacional e da comunicação pública.

Na quarta parte são feitas considerações sobre o objeto de aplicação da pesquisa: o Banco Central do Brasil. É procedida revisão de literatura onde é mostrado o estado da arte na administração de bancos centrais, principalmente no que se refere a sua governança, *accountability* e transparência. Procurou-se demonstrar que os temas da informação e da comunicação ocupam lugar central nas políticas de gestão da autoridade monetária.

No quinto capítulo são feitas considerações de natureza metodológica. São apresentados o método e o modelo conceitual da pesquisa. É feita a definição operacional das categorias de análise e discutidos os instrumentos e processos de coleta e tratamento dos dados.

No sexto capítulo são apresentados e discutidos os dados da pesquisa. Nessa etapa são discutidos e analisados os resultados das verificações empíricas sobre a governança informacional da autoridade monetária nas suas dimensões constitutivas.

No sétimo capítulo são tomadas as considerações finais, sendo apresentadas as notas conclusivas da pesquisa, as recomendações para superação de dificuldades verificadas no processo de governança informacional do Banco Central do Brasil e as sugestões para estudos futuros, bem como reconhecidas as contribuições do trabalho.

Por fim, são apresentadas as referências consultadas para a elaboração do trabalho.

2. A SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E O ESTADO CONTEMPORÂNEO

2.1 Introdução

*Não me amarra dinheiro não! Mas a cultura.
(Caetano Veloso)*

A reflexão sobre a governança de organizações públicas, tomada desde a perspectiva informacional, objeto deste trabalho, insere-se nas discussões das relações entre a sociedade contemporânea, fortemente influenciada pela informação e comunicação e por suas tecnologias potencializadoras, e o Estado, tomado como entidade central de condução e governo das coletividades humanas. O estudo dessas relações dá a dimensão do atual estágio de desenvolvimento da sociedade e seus reflexos sobre o nível de amadurecimento da cidadania face à estruturação de entidades governamentais mais abertas, que atendam aos interesses populares e cujas decisões a respeito das políticas públicas não sejam tomadas de forma ocasional ou circunstancial, mas segundo princípios de igualdade e de respeito. Nesta etapa do trabalho foi feita uma análise de temas que conformam o entendimento do estágio de desenvolvimento das interações entre sociedade e Estado, sendo tomadas as questões da sociedade da informação e da globalização como conceitos que permitem a compreensão acerca da realidade social hodierna. Adicionalmente, é tratado o tema da democracia como modelo de governo predominante nas formações sociais do ocidente, onde a esfera pública, informada e informatizada, medeia as interações entre o social e o estatal. Dessa mediação decorre a necessidade do trato dos processos de governança, que regidos pelos princípios da *accountability* e da transparência, configura-se como marco das novas estruturas de direção social.

2.2 A sociedade contemporânea: globalização, informação e participação

*Dinheiro é como sexo: não se pensa
em outra coisa quando não se tem
(James Baldwin)*

Segundo Ribeiro e Andrade (2005) a sociedade atual, principalmente a partir da década de oitenta do século passado, vivenciou transformações radicais em três de suas dimensões centrais: econômica, política e social. Na esfera econômica experimentou-se uma reestruturação massiva do modelo produtivo, com a adoção de novas tecnologias, principalmente de comunicação e informação, com a globalização dos mercados, com a reconceituação dos empregos, tendo como consequência o reposicionamento do Estado. Na

arena política foram fincadas novas bases para o contrato social com o estabelecimento de um novo papel do Estado na economia e a sedimentação de uma nova conduta relacional entre sociedade e Estado, em que se busca maior interação, participação e diálogo. Já na dimensão social houve o aumento considerável da população excluída do mercado e demandante de políticas de proteção social, fazendo com que as demandas por inclusão e proteção reverberassem nas arenas de discussão e deliberação políticas. Essas transformações acabaram por introduzir um novo momento histórico, com um padrão de sociedade marcado pela tecnologia, pela inovação e pela mudança.

Para Masuda (1982), a sociedade contemporânea, fortemente influenciada pelos novos contextos da informação, é estruturada a partir de tecnologias inovadoras que transformam os sistemas sociais e econômicos por meio da automação, da criação do conhecimento em busca de soluções de problemas com a eliminação de riscos que possam impedir que se atinja um objetivo e da inovação sistêmica. As tecnologias de telecomunicações e informação podem auxiliar a expandir a capacidade de solucionar problemas. Assim, as novas fronteiras do conhecimento, em expansão contínua, consolidam a supremacia da inteligência, apoiada nas mais avançadas técnicas por ela própria revolucionadas. Essa nova era das técnicas informáticas foi favorecida pela derrubada das barreiras políticas, sociais e religiosas que inibiam o desenvolvimento amplo do conhecimento. Dessa forma, a rapidez das mudanças operadas na sociedade em função de novos paradigmas foi-se acentuando à medida que o processo cumulativo de conhecimentos foi gerando novos conhecimentos. A associação da mente e das técnicas configura uma ilimitada capacidade de redimensionar permanentemente o largo espectro da condição humana.

Para Azevedo (1999, p. 120-121), um aspecto central da contemporaneidade é o fenômeno conhecido como globalização, o qual vem deixando marcas profundas no tecido social a partir das mudanças tecnológicas aceleradas, baseada, principalmente, na aplicação da informática dos processos produtivos; na intensificação da comunicação via satélite com redução dos custos de transmissão de informações por meios eletrônicos e no barateamento e aumento substancial na oferta de transporte internacional; na expansão do sistema capitalista nos diversos continentes, facilitado pela derrocada do chamado socialismo real; e na desregulamentação dos mercados financeiros nacionais nos países ricos e no crescimento de uma competição internacionalizada, resultando em acesso mais fácil aos financiamentos internacionais. Por sinal, sobre essa questão, Ribeiro (2003) argumenta que não há distinção clara entre os dois aspectos mais proclamados da virada social contemporânea: a informatização e a globalização, já que ambos os fenômenos aparecem transfigurados em

outras noções, como por exemplo, a noção de sociedade em rede de Castells (1999a). Adicionalmente, a autora, tomando os ensinamentos de Nehmy (2001), entende que há uma clara fusão nas leituras dos fenômenos da globalização e da sociedade da informação (RIBEIRO, 2003, p.20).

Conforme Jardim (1998, p.12 e 13), a sociedade da informação baseia-se no conhecimento, nos esforços para converter informação em conhecimento e na quantidade e velocidade com que a informação é produzida, transmitida e processada. As redes de informação, ampliadas cotidianamente na razão direta de novos produtos tecnológicos, constituiriam uma das expressões mais evidentes deste momento. Uma das dimensões mais demarcadas das sociedades da informação, seria a velocidade com que se gera, transmite e processa informação. Adicionalmente, para Jardim (1998, p. 11), o processo de globalização tem clara influência no funcionamento das estruturas do Estado, condicionando suas dimensões ações, levando a uma revisão das regras, funcionamento e alcance de um conjunto de instituições.

Segundo Castells (1999a), uma revolução tecnológica centrada nas tecnologias da informação está remodelando a base material da sociedade em ritmo acelerado. Economias por todo o mundo passaram a manter interdependência global, apresentando uma nova forma de relação entre economia, o Estado e a sociedade em um sistema de conformação variável. Além disso, um novo sistema de comunicação, que fala cada vez mais uma língua universal digital, está promovendo a integração global da produção e distribuição de informações. As redes interativas de computadores estão crescendo exponencialmente, criando novas formas e canais de comunicação, moldando a vida, e ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela. Para aquele autor, as mudanças sociais são tão drásticas quanto os processos de transformação tecnológica e econômica. Vive-se, então o que se pode chamar de Sociedade da Informação, pois os principais processos de geração de conhecimentos, produtividade econômica, poder político e militar e a comunicação já estão profundamente transformados pelo paradigma informacional e conectados às redes globais de riqueza, poder e símbolos que funcionam sob essa lógica.

O cerne da transformação ora vivenciada, ainda para Castells (1999a), refere-se às tecnologias da informação, processamento e comunicação. O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é somente a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso. Experimenta-se o primado da tecnologia da informação que pode

ser definida como o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware) e telecomunicações/rádiodifusão, ao redor do qual uma constelação de grandes avanços tecnológicos vem ocorrendo. Ademais, o processo atual de transformação tecnológica expande-se exponencialmente em razão de sua capacidade de criar uma interface entre campos tecnológicos mediante uma linguagem digital comum, na qual a informação é gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida. As revoluções tecnológicas, ora experimentadas, são caracterizadas ainda por sua penetrabilidade, ou seja, sua penetração em todos os domínios da atividade humana, não como fonte externa de impacto, mas como o tecido em que essa atividade é exercida.

O novo sistema tecnológico tem sua própria lógica, caracterizada pela capacidade de transformar todas as informações em um sistema comum de informação, processando-as em velocidade e capacidade cada vez maiores e com custo cada vez mais reduzido em uma rede de recuperação e distribuição potencialmente ubíqua. O novo paradigma social poderia, portanto, para Castells (1999a), ser caracterizado pelos seguintes aspectos:

1. A informação é sua matéria prima – tecnologias novas são criadas para agir sobre a informação;
2. Penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias – como a informação é uma parte integral de toda atividade humana, todos os processos de nossa existência individual e coletiva são diretamente moldados pelo novo meio tecnológico;
3. Lógica de redes – a morfologia da rede parece estar bem adaptada à crescente complexidade de interação e aos modelos imprevisíveis do desenvolvimento derivado do poder criativo dessa interação;
4. Flexibilidade – não apenas os processos são reversíveis, mas organizações e instituições podem ser modificadas, e, fundamentalmente, alteradas pela reorganização de seus componentes. A capacidade de reconfiguração constitui-se em aspecto decisivo em uma sociedade caracterizada por constante mudança e fluidez organizacional;
5. Convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado.

Daniel Bell (1977), já na década de 1960, trabalhou com o conceito de sociedade da informação ao explorar teorias sobre a sociedade pós-industrial em uma interpretação da sociedade contemporânea. Kumar (1997) alerta, entretanto, que a ideia de uma sociedade da informação teria sido elaborada sistematicamente, pela primeira vez, por estudiosos japoneses em fins da década de 60, mas, mesmo assim, reconhece a importância das obras de Bell sobre o assunto, indicando que ele seria seu expositor mais eminente. Kumar (1997) estuda a

sociedade baseada no conhecimento num contexto que engloba teorias pós-fordistas e pós-modernistas, argumentando que a pós-modernidade tem pontos em comum, não apenas com o pós-fordismo, mas também com a ideia da sociedade da informação. Enquanto a teoria da sociedade da informação enfatizaria as forças de produção, a pós-fordista daria mais destaque às relações de produção, ou seja, nesta última teoria, a tecnologia perderia seu caráter neutro ou inerentemente progressista e seria posta em uma matriz de relações sociais, que lhe determinaria o uso e aplicação (KUMAR, 1997, p. 10).

Reconhecendo a importância das tecnologias da informação e comunicação em grandes áreas da vida social e econômica, Kumar (1997) ressalta, ainda, que na maioria das áreas a tecnologia de informação teria acelerado processos iniciados há algum tempo, facilitando a implementação de certas estratégias de administração de empresas, gerando a mudança da natureza do trabalho, no caso de numerosas profissões, e apressando algumas tendências em lazer e consumo. Tais mudanças podem levar, de acordo com o autor mencionado, a outras, tais como a globalização da informação e da comunicação – proporcionada pela revolução da tecnologia da informação – o que sugere possibilidades de uma nova estrutura de cidadania e democracia ainda não imaginadas. Nesse sentido, Bell (1977, p. 21) já antevia que um dos eixos de conflitos sociais na aludida “sociedade pós-industrial” seria exatamente o desejo de uma maior participação nas decisões de organizações que controlam a vida dos indivíduos, tais como escolas, hospitais e firmas comerciais, de certa forma antecipando o caráter conflituoso que a democracia pode tomar, ao incorporar novos atores nos debates públicos.

Complementarmente, ainda segundo Kumar (1997), a crescente privatização e individualização, que a tecnologia de informação também promoveu, apontam para uma direção diferente e quase oposta: para o esvaziamento e diminuição da esfera pública nas sociedades ocidentais contemporâneas. Assim, pode-se entender que a sociedade da informação gera mudanças no nível mais fundamental da sociedade: mudanças na própria fonte da criação de riqueza e os fatores determinantes da produção; mudanças em toda a sociedade e não somente na dimensão tecno-econômica; mudanças nas esferas da informação, técnica, social, de poder, biológica e psicológica. Reestruturação completa das instituições que passam a compor um modelo horizontal, ou seja, em rede.

Para De Masi (1999), a nova sociedade experimentada na contemporaneidade é do tipo pós-industrial e caracteriza-se, sobretudo, pela produção de conhecimento, administração de sistemas de informação e capacidade de programar as mudanças. Para ele são cinco os aspectos que definem esse novo momento:

1. Passagem da produção de bens para economia de serviços;
2. Reeminência da classe dos profissionais e dos técnicos;
3. Caráter central do saber teórico, gerador de inovação e das ideias diretivas;
4. Gestão do desenvolvimento técnico e o controle normativo da tecnologia;
5. Criação de uma nova tecnologia intelectual.

Na visão de Miranda (2003), a informatização instaurou um processo de reorganização da economia e da estrutura social, modelando o comportamento da sociedade, e seus efeitos se fazem ostensivos em todas as esferas das atividades e relações humanas. A automatização e digitalização de dados causaram um impacto extraordinário na sociedade como um todo e as novas tecnologias não só têm aplicações fantásticas, como levam a mudanças de comportamento e de perspectivas sociais. Segundo o autor, valores necessitam ser revistos para adaptação à sociedade pós-industrial. Nesse sentido, o fenômeno tecnológico e a profunda convergência entre informática, comunicação e eletrônica têm operado como liberadores de energia cognitiva da sociedade. Ainda segundo Miranda (2003), a sociedade da informação existe a partir da objetivação da informação, mediante sua materialização e exteriorização para consumo. As redes de comunicação telemática viabilizaram o processo de globalização do saber como matéria ou insumo na sociedade planetária, havendo a comunicação de conteúdos e saberes numa forma de compartilhamento mais aberta e acessível do que nunca. Um indicador do desenvolvimento dessa sociedade da informação é a penetrabilidade das tecnologias de informação na vida das pessoas. Nessa nova sociedade a comunicação e a informação tendem a permear as atividades e os processos de decisão nas suas diferentes esferas. A sociedade passa, então, a funcionar em rede com convergência progressiva que ocorre entre produtores, intermediários e usuários em torno de recursos, produtos e serviços de informação. Para Miranda (2003) alimentaram-se expectativas que o uso das fontes de informação transformaria o indivíduo e que as redes informatizadas possibilitariam que os governos se abrissem à participação por parte da cidadania. Assim, a informatização da sociedade já estaria dando oportunidade para uma experiência mais participativa e interativa.

Para Brezezinski (1971) a nova tecnologia da comunicação eletrônica é que estava inaugurando a nova era, na qual a informação é que designa a sociedade pós-industrial. O computador e telecomunicações introduziram um marco espaço-tempo radicalmente novo. Nesse contexto, a informação pode ser processada, selecionada e recuperada para satisfazer as necessidades mais especializadas e individualizadas. De fato, para Vieira e Vieira (2004, p. 95) há outra dimensão do espaço e do tempo — o ciberespaço — como uma ordem de

coexistências imateriais, contrapondo-se ao espaço das coexistências materiais. Assim, o que diferencia a época cibernética das anteriores é a imaterialidade dos principais objetos da vida econômica e organizacional. Um mundo de virtualidade passa dominar as objetividades e subjetividades da nova realidade. Também para aqueles autores, na sociedade do conhecimento e da informação há um amplo domínio da tecnologia. Se a sociedade informacional é construída pelo paradigma do conhecimento e da informação, a nova organização social dele derivada se apoia firmemente no uso das técnicas que o instrumentalizam. Assim, conhecimento e informação só se tornam um paradigma concreto com o suporte tecnológico (VIEIRA e VIERA, 2004, p. 99). Nesse caso, a tecnologia é ao mesmo tempo um produto do conhecimento e instrumento de prática do conhecimento.

2.3 A centralidade da democracia nos tempos hodiernos

*O que o dinheiro faz por nós não
compensa o que fazemos por ele.
(Gustave Flaubert)*

A sociedade contemporânea, baseada no plexo de interações mediadas por redes e recursos informacionais, ganha características de globalidade e cria as condições para modelos políticos marcados por processos de participação ampliada e maior envolvimento social nas discussões firmadas no âmbito do espaço público. Essas características, decorrentes do momento atual, e plasmadas na centralidade da informação no atual estágio de desenvolvimento humano, dão forma a procedimentos de governo mais democráticos e participativos. Certo é que a contemporaneidade levou à consolidação da democracia como modelo político hegemônico, sendo inquestionável a importância dos processos políticos democráticos para a consolidação da cidadania nas sociedades atuais. Democracia e cidadania tornaram-se um binômio inseparável, que tem como tônica a igualdade. A igualdade de direitos, de acesso a bens e de condições passa a ser amplamente reivindicada pela sociedade e defendida pelo Estado. Nesse sentido, o Estado é pressionado a assumir o papel de promotor da equidade dos direitos e acessos da população (RIBEIRO e ANDRADE, 2005).

A centralidade do cânone democrático é tão evidente que Amartya Sen (1999, p.3) defende que o acontecimento mais importante do século XX foi a emergência da democracia, o que faz com que se sedimente a noção que a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século passado. Assim, parece que poucas ideias na atualidade demonstram ter adquirido uma aceitação tão ampla quanto a democracia. Não importa qual seja o espectro político a partir do qual a ideia é enunciada e defendida, a democracia é uma quase

unanimidade. Desde o colapso do chamado socialismo real e do longo declínio do grande arranjo social europeu conhecido como *Welfare State* até o processo de liberalização dos mercados e dos fluxos do capital financeiro, que recebeu o vago nome de globalização, a disputa política em torno do sentido de “democracia” tornou-se ainda mais aguda (NOBRE, 2004).

Na medida em que a vivência política contemporânea firma-se sob a influência dos preceitos democráticos, de acordo com Santos e Avritzer (2008), o debate sobre a democracia da primeira metade do século XX foi marcado pelo enfrentamento de duas concepções de mundo e suas relações com o processo de modernização do ocidente. De um lado, a concepção que pode ser denominada liberal-pluralista, que assume uma posição elitista para a democracia, assentada no princípio da representação, que se tornou hegemônica nas sociedades ocidentais; e de outro, uma abordagem de cunho alternativo, não hegemônica, mais centrada na participação e no envolvimento popular, ampliado por meio do debate público (MIGUEL, 2005).

O primeiro modelo, diretamente relacionado à doutrina do economista Joseph Schumpeter, tem como principais características a rejeição por formas públicas de discussão e argumentação mais amplas e que envolvam a sociedade tomada de uma perspectiva mais larga, e a identificação de práticas decisórias como o processo de escolha de governantes, mediante um padrão de representação. Assim, diante da sociedade que se apresenta a Schumpeter (1984), o que ele chama de sociedade de massas, o autor propõe que a deliberação democrática se reduza à escolha de representantes por meio do voto. Para ele, os elementos argumentativos centrais à democracia desaparecem da sociedade no século XX, principalmente em função da anexação do “homem comum” à vida política, além do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa. Schumpeter (1984) vê com ceticismo os debates que envolvam tradições culturais distintas, bem como a argumentação e a participação de “homens comuns” em sociedade com administração burocrática altamente complexa, como as sociedades ocidentais contemporâneas. Todos esses fatores, ainda de acordo com Schumpeter (1984), levam ao desenvolvimento de vontades desordenadas nos indivíduos, levando-os a desenvolverem uma abordagem teórica que privilegia o chamado elitismo democrático. Portanto, a teoria democrática liberal-pluralista do início do século XX, e que se desdobra em arranjos contemporâneos, tem como principais elementos constitutivos: (a) a crença de que as diferenças culturais não poderiam ser resolvidas por meio da argumentação; (b) a defesa da inter-relação entre a administração pública não-participativa e a eficiência burocrática racional; e (c) a defesa da ideia de que o processo eleitoral deve ser

apenas a aferição de preferências individuais pré-formadas. Em outras palavras, cabe aos cidadãos comuns formar o governo, mas não governar (MIGUEL, 2005).

De acordo com Santos e Avritzer (2008), para as concepções mais participativas, populares e não hegemônicas de democracia, o processo democrático representa uma nova gramática de organização social e da relação entre o Estado e sociedade, e não apenas um procedimento de formação de maiorias com legitimidade para governar. Nessa abordagem, o problema central em discussão está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional, mas antes uma ruptura positiva na trajetória da sociedade, por meio do resgate da dimensão de debate público na política contemporânea. No interior das abordagens não hegemônicas, Habermas foi o autor que abriu espaço para que os procedimentos democráticos fossem pensados como práticas societárias e não meramente como método de constituição de governos. Para Habermas (1997), existem dois elementos centrais no debate democrático contemporâneo: (a) o primeiro é a ideia de que há um espaço diferenciado do Estado onde os indivíduos podem interagir, chegando a um possível consenso; e (b) há a possibilidade de construção de um espaço onde os indivíduos debatam as decisões tomadas pela autoridade pública, debatam diferentes conteúdos morais daquelas interações realizadas em nível de sociedade, bem como apresentem demandas em relação ao Estado.

Para Habermas (1997) a esfera pública constitui um local no qual indivíduos podem problematizar em público sobre as condições da esfera privada. As ações em público dos indivíduos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária. Ao postular um princípio de participação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo societário e participativo, que tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, a política para ser plural tem de contar com o assentimento dos atores sociais em processos racionais de discussão e de deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser meramente um método de autorização de governos. Ele tem de ser uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais (COHEN, 1997, p. 412, apud SANTOS e AVRITZER, 2008, p. 25)

Para Santos e Avritzer (2008), outro elemento importante, a ser evidenciado nos contextos democráticos participativos, é o papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural. Essa questão deixa transparecer o fato de que a política está envolvida numa disputa sobre um conjunto de significações culturais

relacionadas aos movimentos de ampliação da política, à transformação das práticas dominantes, ao aumento da cidadania e à inserção de atores sociais excluídos no interior da política. O incremento da participação societária levou a uma redefinição sobre a adequação das soluções não participativas e burocráticas recolocando o problema da escala de envolvimento no interior do debate democrático. Para aqueles autores, a maior parte das experiências participativas tem êxito quando relacionadas à capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações do nível societário para o nível administrativo. Tem-se, assim, na visão de Gomes (2008a, p. 72), um requisito básico da democracia participativa onde os processos de produção da opinião pública e de tomada de decisão são processos discursivos. A interação discursiva, ao prescindir da capacidade de produzir diversos níveis de consenso, tem a vantagem de produzir mais informações sobre questões e problemas socialmente compartilhados, mais esclarecimento recíproco sobre perspectivas socialmente representadas, de criar oportunidades de reavaliação dos próprios pontos de vista à luz das críticas, argumentos e posicionamentos dos outros, e de proporcionar chances de melhorar a qualidade das próprias razões nos procedimentos argumentativos quando todos demandam uns dos outros mais e melhores justificações (GOMES, 2008a).

Segundo Robert A. Dahl (1989), citado por O'Donnell (1998), as democracias contemporâneas, dado seu caráter multipolar e polidimensional, devem ser entendidas como poliarquias, as quais têm nos seguintes atributos seus elementos caracterizadores: 1) representantes eleitos; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo e universal; 4) liberdade de recurso aos serviços do governo; 5) liberdade de expressão; 6) fontes alternativas de informação; 7) liberdade das associações; 8) respeito aos mandatos; 9) liberdade dos representantes eleitos frente a constrangimentos severos; 10) um território incontestável que defina claramente a população votante. Dessa forma entende-se que o conceito de democracia tende a ter suas fronteiras ampliadas, transcendendo o simples direito do sufrágio universal, e abrangendo aspectos relevantes de informação, conhecimento, participação, acesso e expressão. Ademais, reconhece-se a complexidade, a diversidade e o dinamismo nos contextos das relações sociais democráticas evidenciando a multiplicidade de atores em face a interações dinâmicas.

Para Dahl (1996) a democracia é apresentada como efetivação da soberania popular e da igualdade de política. No conceito original, segundo as doutrinas clássicas, o regime democrático só é possível de ser aplicado em regiões pequenas, com número relativamente pequeno de habitantes, que permita a participação direta de todos os cidadãos nas decisões da *polis*. Mas a situação mudou a partir do século XIX, quando a democracia passou a se

constituir em importante movimento político. O conceito toma força e chega ao final do século XX com força universal como ideia política, como aspiração e como ideologia. Para aquele autor, a poliarquia é apresentada como um estágio para se alcançar o objetivo de democracia em larga escala. Ainda segundo Dahl (1996), ela se distingue principalmente por duas características amplas: cidadania estendida a uma porção comparativamente alta de adultos; e inclusão, entre os direitos da cidadania, de realizar oposição aos altos funcionários do governo e fazê-los abandonar seus cargos diante da instituição do voto. A discussão de Dahl introduz o conceito de responsabilização como dimensão central da constituição dos regimes democráticos.

Para Azevedo e Anastásia (2002, p. 81) o grande desafio que se coloca atualmente para as democracias refere-se ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder. Tal movimento, na visão de Sartori (1994), implica em um jogo iterativo, jogado em múltiplas arenas e em um contexto decisório contínuo. Pois, conforme argumentam Azevedo e Anastasia (2002, p. 81), corroborando com a abordagem de Manin, Przeworski & Stoke (2000), sabe-se que eleições são instrumentos necessários para a constituição de governos democráticos, mas não são suficientes para garantir o controle dos governantes pelos governados. Se a representação foi a solução institucional que propiciou a viabilidade da democracia, nas sociedades contemporâneas, ela constitui, também, o seu limite, dadas as imperfeições e insuficiências decorrentes dessa solução. Assim, um dos principais problemas teóricos e práticos da democracia, ainda segundo Azevedo e Anastasia (2002, p. 90), refere-se às relações, em geral tensas, entre o plano da participação e o plano da representação políticas. Os cidadãos, enquanto *principals*, delegam aos representantes, seus *agents*, através do processo eleitoral, autoridade para agirem em seu nome ou em seu interesse, mas dispõem de poucos instrumentos de sinalização de suas preferências, bem como de fiscalização das ações dos governantes. Ainda que as eleições, além de constituírem mecanismos de seleção, possuam também uma função controladora, já que os *principals* podem reeleger ou punir seus *agents*, o caráter retrospectivo do controle exercido, por meio do processo eleitoral, limita sua eficácia no período entre as eleições.

Ainda para Azevedo e Anastasia (2002, p. 94) as relações entre demandas políticas e resultados constituem uma cadeia causal cuja traceabilidade depende, entre outros fatores, do desenho conferido às instituições políticas, por meio das quais as preferências dos cidadãos

são vocalizadas e admitidas na agenda pública, influenciando na formulação sobre as políticas públicas e na sua implementação. Dado o controle diferencial de recursos políticos existentes nas sociedades contemporâneas, especialmente naquelas atravessadas por altos graus de desigualdades econômicas e sociais, alguns atores individuais e/ou coletivos terão maiores oportunidades e condições de expressar suas preferências e de inseri-las na agenda pública do que outros. Dessa forma, novos formatos institucionais devem ser pensados e operacionalizados com vistas a diminuir a assimetria de recursos entre os atores, com ênfase nos recursos de informação, cuja concentração, como se sabe, perturba, distorce e, no limite, inviabiliza o processo democrático. Assim, o desafio que se apresenta às democracias está em reduzir, se não eliminar, a tendência do poder a manter-se oculto. A democracia exige o conhecimento da sociedade. O cidadão deve saber, ou pelo menos deve ser colocado em condição de saber, sobre si, sobre o ambiente que habita e sobre o Estado que o governa.

Adicionalmente, continuando com Azevedo e Anastasia (2002, p. 94), se o voto universal e secreto, baseado no princípio da igualdade política, constitui um recurso mobilizado pelas democracias para anular, ou minorar, os efeitos do sistema de desigualdades sobre o sistema político, a invenção e a institucionalização dos instrumentos de ação coletiva — partidos, sindicatos, associações —, foram responsáveis pela re-introdução do privado na política. O que significa dizer que, mesmo nas democracias, o poder de agenda - capacidade de iniciativa política - entendida enquanto possibilidade de inserir na agenda política alternativas que correspondam às preferências e/ou aos interesses dos atores, englobando o direito de formular e de expressar preferências, o direito de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta dos governos, o direito de propor, iniciar ou modificar legislação, o direito de determinar ritmos e sequências de procedimentos ao longo do processo decisório, a atribuição de execução de políticas públicas e o direito de fiscalização da conduta dos agentes - dos diferentes atores políticos - é uma variável dependente das condições sociais e institucionais vigentes.

Conforme Reis (1995, p.126), a democracia envolve, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins da ação do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibilizá-los por meio de negociações e definir prioridades com recurso a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos. Por conseguinte, a questão crucial, no que concerne o tema democrático, conforme Santos (1997), será a de como as expressões organizadas da sociedade

civil serão ou não integradas ao processo de governo e de elaboração de políticas públicas, e qual o papel que os partidos políticos desempenharão enquanto mediadores desse tipo de articulação. Nessa perspectiva, Gomes (2008b) considera que, do ponto de vista dos processos de produção da decisão política, duas instituições são essenciais para a democracia em seu sentido moderno: a existência de eleições de tempos em tempos e uma esfera do debate público. O episódio eleitoral em lapsos regulares serve para garantir que o poder político não se torne um quinhão estável dos que o exercem. O poder político que se torna patrimônio de um grupo é expropriado da esfera civil, que sobre ele perde o controle que lhe é de direito num sistema democrático. Para Gomes (2008b), as eleições têm o propósito de fazer com que o poder político retorne aos cidadãos para que, de tempos em tempos, possam, de novo, o atribuir a outros sujeitos e posições em disputa. Uma esfera argumentativa, por sua vez, garante que as decisões relativas ao bem comum sejam conseguidas por meio de um procedimento leal e justo, aberto, revisável e visível. A democracia precisa que as instâncias deliberativas funcionem como esfera pública para proteger o bem comum do arbítrio do domínio que não precisa dar razões das suas decisões.

Para Jardim (2000), além dos seus aspectos relacionados à tolerância, convivência social e proteção dos direitos fundamentais, a democracia é uma condição fundamental para a eficiência das intervenções do Estado. Ademais, ainda para Jardim (1998, p.45), o grau de democratização do Estado encontra na sua visibilidade um elemento balizador podendo-se entender que quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Consequentemente, a garantia do cumprimento dos direitos civis, políticos e sociais depende do livre acesso à informação e de sua ampla circulação e distribuição na sociedade. Enquanto condição da eficiência estatal, a democracia, segundo Jarquín (2000), apresentaria três dimensões básicas interrelacionadas nas quais os aspectos informacionais se fazem notar:

- Nas democracias as políticas públicas são mais sensíveis às demandas dos cidadãos; processam, agregam e respondem melhor a essas demandas;
- Nas democracias o Estado e as políticas públicas têm o mínimo de autonomia em relação a interesses particulares, havendo menos clientelismo, corporativismo e nepotismo, que são formas de privatização das políticas públicas;
- Nas democracias se tem as condições institucionais básicas para absorver com eficiência as novas técnicas de gestão e o instrumental de gestão.

2.4 A esfera pública na contemporaneidade

*If you know how to spend less than you get, you have the philosopher's stone.
(Benjamin Franklin)*

O tema da democracia, enquanto vetor determinante dos modelos de governo na sociedade contemporânea leva, necessariamente, à discussão do conceito de esfera pública democrática, enquanto lócus de materialidade do processo democrático. A esfera pública pode ser entendida como o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade, da formação democrática da opinião pública e da vontade política coletiva e da deliberação e legitimação do poder político. A esfera pública constitui-se em lócus da aprendizagem social e política e da transparência, da articulação entre Estado e sociedade civil, além de estar presente nos momentos de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A esfera pública, tomada como os nexos existentes entre a sociedade civil e o Estado (OXHORN, 1999), resulta da participação de atores com diferentes identidades e estruturas organizativas, formando uma rede comunicacional de informação, pontos de vista e interesses. Conforme Ribeiro (2003, p. 32) a esfera pública remete à ideia de um espaço paraestatal, por tratar-se de um lugar de encontro da sociedade civil com o Estado. Por conseguinte, ainda segundo a autora, em consonância com a abordagem de Costa (2002) e Dagnino (2002), a interlocução entre Estado e sociedade civil relaciona-se com a esfera pública e com a instituição de políticas e gestão da informação voltadas para ampliação da porosidade e dos limites dessa esfera pública. Assim, ainda de acordo com Ribeiro (2003, p. 78), a esfera pública democrática pode ser compreendida como espaço onde se observa que a representação do conhecimento e a linguagem são fundamentais para eficácia do ato de informar, de tal forma que quanto mais ampla e compreensível a informação, mais democrático se torna o acesso à esfera pública e mais eficaz se desenvolve o aprendizado político e social.

Ribeiro e Andrade (2005), corroborando com a abordagem de Dagnino (2002), alertam para questões que limitam a consolidação da esfera pública, já que o processo de construção democrática é complexo, contraditório e fragmentado e está vinculado a múltiplos fatores, levando muitas vezes à constituição de barreiras à participação e ao entendimento. Ademais, há que se considerar que a estrutura estatal resiste aos impulsos participativos, ensejando a existência de conflitos de representatividade entre os atores da sociedade civil e os representantes partidários eleitos pelas urnas. Dessa forma, a partilha efetiva do poder é comprometida, principalmente, pelo desnivelamento do conhecimento técnico e político entre

os representantes. O conhecimento técnico é necessário à tomada de decisões relativas à formulação, monitoramento e avaliação das ações das políticas públicas, que utilizam instrumental técnico específico, assim como é necessário o conhecimento sobre o funcionamento das organizações e instituições do Estado. Já o conhecimento político faz-se necessário em circunstâncias de conflito que necessitam de argumentação, negociação, formação de alianças e produção de consensos.

No entendimento de Ribeiro e Andrade (2005) a ampliação da esfera pública está relacionada, inexoravelmente, à consolidação da democracia o que permite que a intervenção do Estado, seja minimamente pactuada com os diversos atores, entendendo que esse espaço público é a arena dos conflitos entre sociedade civil, mercado e Estado, o que estabelece condições institucionais para a intermediação dos diversos interesses. Desse modo, para aludidas autoras, é de se ressaltar a ideia de participação política dentro do conceito de esfera pública, que utiliza a transparência como proteção contra formas particularistas de atuação. Na formação da esfera pública, o princípio da publicidade encontra-se presente como regra contra a política do segredo. É o instrumento através do qual decisões políticas são submetidas ao julgamento e à revisão da opinião pública capaz de exercer um controle crítico (VALENTE, 2004, p.87). A informação, com base nos processos de comunicação, encontra-se na origem da formação da esfera pública, já que, é por meio dela que se obtém o controle do poder administrativo.

Para Costa (2002, p. 15), a esfera pública tem lugar central na democracia, pois se configura arena onde se dá tanto o amálgama da vontade coletiva quanto a justificação das decisões políticas previamente acertadas. Para o autor, é na esfera pública que os diferentes grupos constitutivos de uma sociedade múltipla e diversa partilham argumentos, formulam consensos e constroem problemas e soluções comuns. Desse modo, ainda segundo Costa (2002, p. 12), a esfera pública diz respeito a um contexto difuso de relações no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Os atores da esfera pública têm atuações distintas na cena política, segundo sua legitimidade de representação, vinculação com a sociedade civil.

Conforme Márquez (2001), assegurar a criação de espaços e mecanismos de diálogo e cooperação institucionalizados entre Estado e sociedade civil, que assegurem a participação ampla dos cidadãos, deveria contemplar a implementação de mecanismos que permitam à sociedade civil conhecer as propostas de políticas públicas e que estabeleçam um procedimento de consulta, onde as pessoas possam manifestar suas opiniões, como forma de fazer efetiva a participação dos cidadãos na definição das políticas públicas. Ademais, faz-se

necessária a criação e consolidação de espaços institucionalizados de diálogo e participação social nos processos de tomada de decisões do Estado, que permitam formular, implementar e avaliar as políticas que afetam diretamente os cidadãos.

Segundo Arato (2002) esfera pública e a sociedade civil existem conjuntamente. O primeiro conceito aponta para os processos parcialmente institucionalizados de comunicação que são tão importantes na política democrática. Já o segundo conceito trata do substrato organizacional dos grupos, associações e movimentos que são necessários tanto para a generalização da experiência de comunicação como para sua influência política. Enquanto o público atua no importante papel de monitorar as ações que serão, posteriormente, recompensadas ou sancionadas, as associações civis preparam os eleitores para participação coletiva e para reagir de modo que façam diferença nos destinos eleitorais de seus representantes. Ainda segundo Arato (2002), a esfera pública e a sociedade civil são mediações entre representados e representantes, como se reduzissem a distância e a tensão entre eles. Esta mediação não se dá apenas na direção de informar os representados e prepará-los para atos de avaliação retrospectiva dos representantes. A discussão e a crítica também informam os representantes sobre o estado de espírito dos representados. Assim, eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as consequências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário, e tentar persuadir o público através de palavras e atos. Nesta interação, os setores sociais que se preocupam com determinados temas conseguem influenciar de modo antecipado e prospectivo o curso político. Para aquele autor, através da sociedade civil e da esfera pública a democracia recupera parte do seu caráter participativo que havia se perdido.

De acordo com Moraes (2003) a esfera pública pode ser entendida com um espaço no interior do qual e por meio do qual se assegura o compartilhamento de certas regras de convivência e se evita e sanciona o comportamento oportunista ou *free rider*. Segundo o autor, parece inarredável a existência de um espaço em que resta alguma forma clara e perceptível de imposição, aos recalcitrantes, dos padrões aceitos pelos parceiros da ordem.

Para Jardim (1999, p. 60), o estabelecimento da esfera pública democrática só se completa quando o cidadão conquista o direito à informação. Desenvolver a esfera pública é função do processo de produção e compartilhamento de informação entre Estado e sociedade em sentido bi-direcional. Dessa forma, no centro da discussão sobre a esfera pública estão os processos pelos quais são formadas a opinião e a vontade coletivas. Para Gomes (2008a), a inspiração para essa abordagem de relação recíproca entre Estado e sociedade vem do modelo republicano de democracia, e da ideia normativa de que deve haver processos coletivos por

meio dos quais se formam a opinião e a vontade geral. Tais processos são baseados em interações de modo que demandam comunicação, informação compartilhada e busca de consenso. Os processos mediante os quais a opinião e a vontade geral são formadas não apenas as tornam democraticamente justificadas, como também dão legitimidade para a produção da decisão política em geral, da lei e das políticas públicas em particular (GOMES, 2008a, p. 71).

Na visão de Gomes (2008a, p. 106), o conceito de esfera pública provou-se uma ferramenta absolutamente preciosa para a compreensão da política contemporânea. Dentre as vantagens de sua utilização o autor destaca:

- a ideia de esfera pública permite a superação da contraposição seca entre sociedade e Estado. A esfera pública apresenta-se como uma instância intermediária, atravessada por fluxos de comunicação e influência de variada procedência e com múltiplos vetores;
- a noção de esfera pública oferece uma oportunidade conceitual para o exame, empírico e normativo, das vinculações que a democracia demanda que sejam estabelecidas entre cidadãos e sistema político. A esfera pública não é um mero intermediário entre dois domínios da vida política; sua mediação se realiza por meio das importantes funções que cumpre no que se refere à legitimação do poder e da decisão política;
- o conceito de esfera pública permite explicar o lugar, o alcance e o papel de fenômenos sociais importantes para a política contemporânea, a começar pelos próprios meios de massa, mas incluindo neste conjunto, também, por exemplo, a profissionalização da política institucional e daquela conduzida pela sociedade civil organizada;
- a ideia de esfera pública permite, de alguma forma uma concepção mais secularizada do poder político, que nesse caso, submeter-se-ia aos constrangimentos do poder comunicativo realizado pelos públicos de cidadãos;
- o conceito de esfera pública certamente esteve na origem da formulação de um modelo de democracia, a democracia deliberativa, que coloca a discussão pública generalizada como centro gerador de legitimidade da decisão política.

Para Grau (1998, p. 47), é no espaço público político que se produz o processo de geração comunicativa de poder legítimo; mas também é onde se desenvolve o processo oposto de obtenção de legitimação pelo sistema político, com o qual o poder político é reproduzido. Então, a função-chave do espaço público não é apenas perceber e identificar problemas que afetam o conjunto da sociedade, mas discuti-los de forma convincente e persuasiva, apresentar contribuições e dramatizar sobre eles, de tal modo que sejam assumidos e processados pelo sistema político. Nesse sentido, para que determinado ponto de vista — apoiado em consensos públicos — adquira a forma de poder político, é necessário que passe pelo sistema de eclusas institucionais, até assumir o caráter de persuasão sobre membros autorizados do sistema político, determinando mudanças no comportamento destes. A esfera pública representa o nível onde se dá esse confronto de opiniões que disputam o escasso recurso da tematização e a consequente atenção dos tomadores de decisão. Nesse sentido faz-

se distinção entre formação de vontade política constituída, que conduz a decisões (incluindo as eleições), e os processos não constituídos, informais, de formação de opinião, que podem atuar dessa maneira, precisamente porque não estão sob a pressão das decisões (GRAU, 1998, 47-48).

2.5 O novo contexto das relações entre Estado e sociedade

*Money doesn't talk, it swears.
(Bob Dylan)*

Segundo Ribeiro (2003, p. 31), uma nova ideia quanto ao comportamento do Estado frente à sociedade leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando conceitos de *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça. Por consequência, verifica-se um novo *ethos* na relação entre Estado e a sociedade civil no qual a *accountability*, a transparência, a participação popular e a governança tornam-se princípios de uma mudança que consiste, basicamente, no reconhecimento do cidadão como agente ativo no processo de decisão sobre a agenda do governo e suas ações. Para a autora, essa concepção passa pela questão da informação como garantia do cumprimento dos direitos civis, políticos e sociais que dependem do livre acesso à informação e de sua ampla circulação e distribuição na sociedade; sem ela, torna-se inviável o pleno exercício da cidadania.

Para Santos (1997), o descompasso entre o Estado e a sociedade situa-se no cerne da crise experimentada na sociedade contemporânea, principalmente na sociedade brasileira. Nesse sentido, verifica-se um hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada, exacerbando as tensões ligadas ao processo de modernização. Instalou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão corporativo do Estado, do qual se sobressai o obsolescimento do modelo estatista concentrador, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal. Faz-se necessário, portanto, ter presente, como argumenta Levy (1999, p. 387), que o desequilíbrio entre atores políticos e sociais desfavorece crescentemente os mais frágeis, impedidos de exercer a pressão correspondente aos grupos de interesses organizados. A intensificação do processo de globalização torna decisões cruciais e dramáticas inteiramente externas ao controle público. Tornar a informação mais acessível, buscar a transparência e ampliar os mecanismos de *accountability* são algumas das estratégias que ficam evidentes na busca da democratização plena do aparato estatal e do conseqüente estreitamento das relações entre sociedade e Estado.

Assim, ainda para Levy (1999, p. 387), a tarefa dos governos, em sociedades contemporâneas e complexas, é influenciar nas interações sociais de modo a tornar o governo político e a auto-organização social complementares. Assim, evidencia-se a necessidade de se criar contextos nos quais estejam presentes o Estado — representado por agências, políticos e gerentes públicos — e os diferentes atores interessados (*stakeholders*), devendo a cooperação se dar tanto no plano da formação quanto no da implementação das políticas públicas (LEVY, 1999, p. 387).

Conforme Diniz (1996, p. 6), é preciso escapar da rigidez derivada da dicotomia racionalidade-governativa *versus* imperativos democráticos, marcada pela oposição entre a lógica concentracionista e discricionária do poder estatal e a dinâmica descentralizadora, plural e competitiva do jogo democrático. Assim, para aquela autora, impõe-se a ruptura com o paradigma tecnocrático que concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório; eficácia de gestão, em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado, enquanto capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política. O ideal da burocracia insulada do escrutínio público, ao aprisionar o Estado à meta inatingível de situar-se acima dos conflitos, termina por produzir mais irracionalidade. Dessa forma, conforme Diniz (1996, p. 6), a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas, sobretudo, da adequação das políticas de implementação; o que, por sua vez, requer estratégias voltadas para produzir viabilização política para as propostas e programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da gestão estatal.

No que tange à produção de políticas, ainda no entender de Diniz (1996, p. 9), o que se tem observado é a proliferação de decisões, que são tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, situando-se o núcleo que, efetivamente, decide em instâncias enclausuradas na alta burocracia e, portanto, fora do controle político. Para ela, na qualidade de bens públicos, o produto de tais políticas — políticas públicas — desencadeia táticas defensivas não cooperativas por parte dos grupos afetados (DINIZ, 1996, p. 11). Ainda segundo aludida autora, o sistema político brasileiro tem, sem dúvida, as características essenciais de uma poliarquia, entre as quais a garantia de eleições livre e periódicas, baseadas no sufrágio universal e em partidos competitivos, representando diferentes correntes, inclusive com um espaço demarcado para as forças oposicionistas, além de ampla liberdade de associação e de expressão. Em contrapartida, temos uma democracia deficitária em termos

de garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena (DINIZ, 1996, p. 15).

Na visão de Pinto (2001), falta no Brasil uma necessária responsabilidade política estendida nos termos do que foi proposto por Stark e Bruszt (1998). Ao defenderem a hipótese de que autoridade (capacidade de implementar medidas de governo) e responsabilidade (constrangimentos institucionais) não são incompatíveis, Stark e Bruszt (1998) chegam à conclusão de que, expondo as políticas a maior vigilância, a responsabilidade política estendida reduz as possibilidades de os executivos cometerem erros de cálculo em políticas extremas e sem consideração para com outros atores. As deliberações estendidas não tornam as políticas mais fracas: elas amenizam as políticas, tornando-as mais duráveis por serem mais elásticas. A responsabilidade política estendida não compromete os políticos: torna suas visões mais pragmáticas. Complementarmente, Pinto (2001, p. 8) reconhece a necessidade de avanços substanciais na politização, ou seja, na capacidade de reconhecer e lidar com a complexidade, de aceitar a existência e a ação de grupos cujos objetivos, frequentemente, colidem e de conviver com problemas para os quais não existem soluções imediatas. Nesse sentido, ainda para Pinto (2001, p. 12), é importante trazer para um primeiro plano a dimensão moral da sociedade, tendo em vista o atual contexto sócio-político do Brasil. Em outras palavras, faz-se necessário que o princípio da solidariedade se destaque em relação aos demais (o da autoridade e o do mercado) e que a preocupação primordial de todos os setores e classes do Brasil seja a de consolidar um novo padrão de cidadania e solidariedade, explorando de maneira adequada e original os recursos do mercado e da autoridade, para assim serem superados os desafios do presente. Para a autora, o nexo entre crescimento econômico, democracia política e igualdade social vai ao encontro de um processo de consolidação apenas iniciado na sociedade brasileira dos últimos vinte anos. Trata-se, a saber, de uma abertura que requer participação do conjunto da sociedade, seja em se tratando da prevalência necessária do princípio da solidariedade, seja porque a distensão só tomou os contornos que tomou na medida das pressões sociais.

Ainda conforme Pinto (2001, p. 39), trazer a sociedade de volta à política no momento da formulação de políticas significa que os administradores públicos não devem se voltar para a sociedade apenas no momento de implementação das políticas. Ao contrário, as discussões aumentam a compreensão dos formuladores das decisões provendo informações críticas que os ajudam a antecipar futuras consequências econômicas, políticas e sociais de suas ações. Uma maior participação no processo político, o que se poderia chamar de uma responsabilidade política estendida, portanto, amplia o horizonte temporal dos atores estatais-

chave, corrigindo erros de cálculo de antemão e os encorajando a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos das políticas públicas. Como as deliberações os forçam a ser mais responsáveis *ex-ante*, as linhas de política pública resultantes já estão delineadas de forma coesa e coerente, o que facilita respostas rápidas e adaptações responsáveis com a alteração das circunstâncias.

Para Márquez (2001), como cidadãos – titulares da base de legitimidade do Estado e com capacidade de decisão – as pessoas centram sua preocupação na capacidade do Estado para responder ao mandato popular, na transparência das decisões públicas, e em como as autoridades assumem a responsabilidade política por suas atuações e dos organismos públicos a seu cargo. As pessoas exigem do Estado uma capacidade de resposta eficaz e oportuna às suas necessidades e problemas, os quais requerem: atenção, flexibilidade e capacidade resolutiva. Segundo aquela autora, se reconhece hoje que os modelos de implementação de políticas públicas têm dificuldade para promover e fortalecer o exercício pleno da cidadania e um maior protagonismo dos cidadãos nos espaços abertos para sua participação.

Na visão da mesma autora, a relação entre beneficiários e serviços públicos não é somente uma relação “cara a cara” entre indivíduo e um agente público. É, acima de tudo, um sistema de relações complexas entre um conjunto diferenciado de usuários e um conjunto diferenciado de agentes, que não têm as mesmas preocupações nem os mesmos instrumentos de intervenção e que tampouco mobilizam os mesmos recursos nessas interações. Analisando essa relação entre sociedade e prestação de serviços públicos, Márquez (2001) ressalva que em uma situação de mercado, quando o usuário não está satisfeito, tem sempre a alternativa de defecção (*exit*), porque pode renunciar ao produto que está consumindo e preferir outro. Quando o caso se trata do mecanismo de voz (*voice*), que implica um involucramento no público, há de se intentar - por meio de reclames, protestos - influir na administração ou gerência do serviço público, o que pode expressar-se em condutas individuais ou coletivas. Esta dimensão de voz (*voice*) tem uma relação direta com a participação social. O mecanismo de voz, segundo Márquez (2001), supõe cidadãos alertas, informados, ativos, com motivação e capacidade para influir na definição dos serviços previstos e suas características, na gestão do serviços e na avaliação e controle de seus resultados.

Segundo Márquez (2001), são quatro as formas de participação e articulação da sociedade perante a administração pública:

- Participação decisória: orienta-se fundamentalmente a garantir que as decisões tomadas pela administração pública se realizem não em função de seus próprios interesses, se não de interesses definidos politicamente. Implica que as pessoas e

grupos são convocados na perspectiva de influir a respeito de um tema específico, em um processo de negociação entre as partes envolvidas no qual se estabelecem acordos que têm caráter vinculante. Logra propor temas ao Estado, influir diretamente na tomada de decisões e incrementar sua capacidade de negociação e interlocução com o setor público. Ao conhecimento do *expert* da administração pública é necessário opor o conhecimento do próprio interessado, situação que pode e deve fazer-se por meio de formas de participação cidadã nas diferentes etapas da gestão administrativa. Se não existe controle público da discussão, não haverá garantia de que ela se resolva em função dos interesses gerais.

- Participação consultiva: se implementa como opinião e controle de partes dos interessados em cumprimento dos objetivos politicamente definidos pela administração pública. Nesta modalidade, a participação permite exercitar os direitos e, simultaneamente, utilizar a oferta existente, velando pelo adequado cumprimento dos objetivos e das regras preexistentes. Um pré-requisito para ela é o acesso a informação por parte do usuário.
- Participação executora e administradora: rompe com o formalismo burocrático com um tipo de solução mais direta. Combina a satisfação de necessidades básica e incorporação à gestão pública, desde o diagnóstico de uma situação que se quer regular ou modificar, até a implementação e avaliação das políticas destinadas a esse fim. Neste tipo de intervenção os beneficiários operam como gestores de programas públicos para dar resposta a problemas que os afetam, o que supõe a existência de liderança social e informação para atuar como interlocutor das agências estatais.
- Participação instrumental: tem o propósito de satisfazer as necessidades básicas e por consequência implica uma relação com a administração pública, unicamente, enquanto ofereça acesso aos recursos pertinentes. Nesta modalidade o sujeito utiliza a oferta tal qual vem predefinida pelos canais institucionais, atuando, fundamentalmente, como um usuário-cliente e, portanto, não busca incidir sobre a gestão pública enquanto obtenha os resultados desejados.

Adicionalmente, a participação da cidadania na gestão do público, ainda nos dizeres de Márquez (2001), supõe a existência de três fatores cruciais:

- Uma sociedade civil constituída e democratizada: sociedade civil que goze de uma efetiva autonomia frente ao Estado e aos interesses corporativos e que sua

participação se construa desde uma prática democrática envolvendo organizações sólidas e autônomas.

- Um Estado facilitador: faz-se necessário que o Estado conforme alianças estratégicas com as organizações da sociedade civil, envolvendo todos os atores comprometidos e interessados (municípios, universidades, partidos políticos, meios de comunicação etc) para lograr níveis crescentes de diálogo, gestão e avaliação social das políticas públicas. Em síntese, o Estado deveria assumir uma função articuladora que permita construir grandes acordos entre os diversos atores sociais; cumprir um papel regulador com capacidade de ordenar, articular e equilibrar em função do bem comum os interesses dos distintos setores; criar crescentes espaços concretos de participação cidadã.
- Um regime político democrático: redefinir o público como um âmbito no qual se processam novos contratos para sustentar a ação do Estado de maneira legítima e inovadora implica ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de participação cidadã; estabelecer canais de expressão democrática direta; e reconhecer a faculdade e os direitos que têm as organizações cidadãs para fiscalizar e pedir contas ao governo no cumprimento de suas tarefas, de seus compromissos e de seus resultados.

2.6 Governança: a interação entre Estado e sociedade

*When is a question of money,
everybody is of the same religion.
(Voltaire)*

O novo contexto que emoldura as relações entre Estado e sociedade vem implicando a consideração de alternativas de governo social calcadas em princípios de participação e envolvimento. O alcance dos objetivos sociais e a condução do processo de formação e implementação das vontades coletivas apresentam-se, cada vez mais, como uma sequência de ações conjuntas envolvendo diversos atores. A visão que um agente único e isoladamente possa levar a coletividade a solucionar seus problemas e alcançar seus desígnios mostra-se anacrônica, em face dos limites das atuações solitárias e do baixo poder de impacto dos atores sociais solipsistas. Dessa forma, tem-se presenciado o surgimento de modelos de governo social ampliados e envolventes, que levam em conta a necessidade de inclusão de variados e diversos atores nos processos de definição e implementação das políticas, já que os problemas enfrentados pelas coletividades atuais são complexos e suas soluções demandam a congregação de esforços múltiplos. Assim é que a noção de governança vem alcançando grande destaque nas discussões no âmbito da esfera pública.

2.6.1 O contexto da governança

Ribeiro (2003, p. 11) situa a questão da governança como consequência da crise do Estado, experimentada no final do século XX que acarretou a incapacidade de alcançar seus objetivos. Para a autora a operacionalização do conceito de governança institui um novo modo de atuar do Estado, voltado para resultados e efeitos da sua ação, assim como para democratização do processo de formulação da agenda, propostas, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Essa condução é condicionada à ampliação e à porosidade da relação entre Estado e sociedade civil.

Para Santos (1997) o movimento para a governança surge da preocupação de agências internacionais de financiamento, principalmente Banco Mundial e FMI, com as estruturas institucionais de países em desenvolvimento para levar a cabo o progresso econômico. O desafio crucial desse processo reside na obtenção de uma forma específica de articulação do Estado com a sociedade, na qual se reconheça que o problema da administração não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado. Dentro desse espírito, a discussão mais recente do conceito de governança ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico e político. Incluem-se aí não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais hierarquias e associações de diversos tipos.

Construindo um contexto para o tema da governança, Aguillar (2007) argumenta que o problema político, envolvendo a atuação do Estado tem se deslocado do sujeito do governo para o processo de governar e, em consequência, para a questão da capacidade e eficácia diretiva do governo, que inclui a administração pública como um de seus componentes essenciais. Por isso, o centro da preocupação das ciências que estudam o governo e o cerne da preocupação dos cidadãos tem se voltado para o problema da capacidade e eficácia diretiva dos governos. O autor ressalta ainda que, devido à democratização dos regimes políticos e a instauração ou restauração progressiva do Estado de direito como marco vinculante da ação dos poderes públicos, a questão não tem sido mais o governo enquanto ente diretivo, mas sim o governo no sentido da ação de governar. O sujeito governo deixou de ser o centro do problema cognoscitivo e prático, tendo a atenção se voltado para o processo de governo e a capacidade e eficácia diretiva que o processo de governo implica ou deveria implicar e que

inclui a administração pública como seus componentes científico, tecnológico, organizativo, gerencial, além do componente político-institucional.

O novo enfoque, ainda segundo Aguillar (2007), centrado em governar mais que no governo se explica e se justifica porque se algo deixou claras as crises fiscais, políticas e administrativas dos Estados sociais de desenvolvimento de formato autoritário, é que nem todo atuar do governo, por ser do governo, é diretivo ou tem efeitos diretivos. Em ocasião das crises ou ao ocasionar as crises, o governo se mostrou fator de desgoverno. A partir desse obscuro momento se colapsou o pressuposto de que a ação de governo é, por definição, diretiva de sua sociedade. Desde então se rompeu a equivalência que, espontaneamente, estabelecia-se entre a ação de governo e a direção da sociedade, equação que foi razoavelmente certa no apogeu dos Estados sociais, durante as décadas de desenvolvimento. Nesse sentido, ainda para Aguillar (2007), os motivos pelos quais a questão da governança se tornou problema relevante, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico estão relacionados:

- às crises e ao colapso fiscal, econômico e político dos Estados sociais, em todas suas formas, socialistas, assistencialistas, de bem estar, desenvolvimentistas, que, nos anos 80 e 90 do século passado exibiu o governo como fator de desgoverno, como um agente que pode ocasionar danos e custos sociais e não somente impulsionar e sustentar os benefícios de desenvolvimento, da seguridade e do bem estar social;
- à percepção social negativa da administração pública por serviços de qualidade baixa ou variável, por suas regulações e trâmites excessivos e desnecessários que barram as iniciativas da sociedade econômica, civil e as do próprio governo, por políticas públicas desarticuladas e ineficazes e, no fundo, por ser uma organização administrativa não custo-eficiente;
- à desilusão ou descontentamento nas democracias emergentes latino-americanas, no sentido de que os governos eleitos, representativos e legais não estão demonstrando suficiente capacidade diretiva, particularmente no que concerne à questão da seguridade pública e à questão social da pobreza e desigualdade. Em conexão com esse ponto, a constatação de que a liberalização dos mercados que pôs fim a uma economia estatalmente conduzida, e que foi considerada paralela à democratização (afinidade entre liberdades políticas e econômicas) não está resolvendo os problemas cruciais do crescimento econômico, geração de emprego e receitas sustentáveis;
- à globalização, que no contexto dessa problemática, significa, fundamentalmente, a desterritorialização da economia (finanças, produção, comércio, investimentos) que tem

- provocado que as atividades de setores econômicos nacionais chave, articulados com as cadeias de valor internacionais, tenham se tornado independentes dos sistemas de regulação das instituições estatais, as quais são instituições restritas territorialmente;
- à diferenciação funcional da sociedade e à complexificação dos sistemas sociais, que significa que a sociedade contemporânea se converteu em um sistema de subsistemas altamente diferenciados (economia, política, ciência, tecnologia, direito, família e vida privada, arte), auto-referidos que interatuam entre si, seguindo seus próprios códigos de ação em busca de recursos que são processados segundo sua própria lógica de ação. De modo que a sociedade contemporânea é estruturalmente descentrada, não existindo o predomínio de uma função sobre as outras, nem a coordenação geral do sistema é uma função especial de algum subsistema, de modo que a coordenação é mais o resultado dos ajustes mútuos particulares entre os sistemas que o acoplamento integral levado a cabo por uma instância superior do sistema, a política ou o governo;
 - à crescente independência, autonomia e até auto-suficiência que pessoas, famílias, grupos sociais organizados e socialmente relevantes têm alcançado na atenção de seus problemas privados ou associados, de modo que têm deixado de recorrer ao poder público para atendê-los, ou recorrem somente para prestações particulares e mais para assuntos relacionados a segurança pública.

Esses fatores, ainda segundo Aguillar (2007), geraram dois efeitos consideráveis no que concerne à capacidade e eficácia diretiva dos governos: a democratização do regime político que distribuiu, entre os diversos atores, o poder concentrado nos órgãos de governos; e a liberalização econômica que incluiu a privatização das empresas públicas e a desregulação que fizeram com que os governos perdessem poderes, capacidades, faculdades e alcances, particularmente no campo decisivo da política econômica. Adicionalmente, Aguillar (2007) também pondera que a globalização fez o governo perder capacidade de condução do crescimento econômico ao privá-lo de poderes decisivos de intervenção ou ao reduzir, significativamente, sua influência em decisões econômicas cruciais. O governo já não possui, com a magnitude requerida, os recursos-chave do crescimento econômico de sua sociedade em condições de competitividade mundial, tais como os recursos financeiros, os de informação e conhecimento científico e tecnológico, os de comercialização e gerência produtiva. Dessa forma, não possui mais condições para poder gerar, por si só, a partir de suas próprias decisões e ações, a sustentabilidade, a produtividade e as vantagens competitivas, que hoje constituem a base do desenvolvimento e a fonte de emprego, as oportunidades de ingressos sustentáveis, a universalização progressiva do bem estar e a seguridade social. Em

suma, o questionamento sobre a capacidade e eficácia diretiva do governo se explica em grande medida porque o governo tem perdido capacidades, faculdades, poderes, alcances em assuntos centrais de interesse geral, em consequência das transformações políticas, econômicas e sociais que têm ocorrido e estão em curso, e sobre cuja orientação e dinâmica o governo não tem controle total nem determinante.

Em uma mesma direção, Jardim (2000) já apontava para circunstâncias que delineavam a atuação dos Estados democráticos em uma perspectiva centrada no aprimoramento das funções de governança no século XXI. Suas ponderações estavam ancoradas nas seguintes situações, que segundo esse autor, redundam em remodelação das formas de agir do Estado:

- inadequação do papel do Estado e do desenho do setor público diante dos cenários, em constante mutação, de globalização, desenvolvimento tecnológico e reestruturação produtiva;
- crise fiscal associada ao déficit público, à dívida externa e ao desempenho insatisfatório das empresas públicas;
- padrões de demanda mais exigentes e complexos por parte dos cidadãos;
- efeitos perversos da ação do Estado causados pelo patrimonialismo, clientelismo e corrupção;
- reconhecimento de que a esfera pública não se limita à esfera estatal, incluindo as ações de cunho público promovidas pela sociedade civil;
- provisão inapropriada de serviços pelo sistema de proteção social, envolvendo tanto a exclusão de segmentos expressivos da população quanto a inadequação dos serviços prestados.

2.6.2 O conceito de Governança

Para o Banco Mundial (1992), o termo governança está relacionado à capacidade de gestão do aparato do Estado e ao exercício do controle da autoridade, da administração e do poder de governo. Relaciona-se também à maneira pela qual é exercitado o poder na administração dos recursos econômicos e sociais de um país e à capacidade de funcionamento do governo para formular e implementar políticas. De forma ampla, significa a capacidade de gerenciar as funções governamentais.

Na visão de Diniz (1996), governança é a capacidade de ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e na consecução das metas coletivas, utilizando-se de

mecanismos de incremento da participação dos cidadãos. A aludida autora argumenta que a noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos ligados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através da ação governamental. Há, portanto, a necessidade de maximizar as condições de governança do sistema estatal, por meio da expansão das capacidades de comando, de coordenação e de implementação do Estado, ao lado do aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa (DINIZ, 1996, p. 17). Segundo Diniz (1996, p. 12), o êxito das políticas governamentais requer, além dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros controlados pelo Estado, a mobilização dos meios políticos de execução. A garantia de viabilidade política, por sua vez, envolve estratégias de articulação de alianças e coalizões que forneçam sustentação às decisões, qualquer que seja o regime político em vigor. Nessa direção, a governança se refere ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (DINIZ 1996, p.12 e 13). Corroborando com esse argumento Bento (2003, p. 85) defende que o êxito das políticas governamentais requer, não apenas a mobilização dos instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e de gestão controlados por burocratas, mas também de estratégias políticas, de articulação e de coalizões que deem sustentabilidade e legitimidade às decisões, o que implica envolvimento de instâncias sociais no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Segundo Diniz (1996), para o Estado atingir governança com participação da sociedade é necessário que esse se dote de maior flexibilidade, seja capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidade e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de regulação, normatização, monitoramento e avaliação (DINIZ, 1996, p. 13). Destaca-se, portanto, o fortalecimento das capacidades de comando, coordenação, intervenção e implementação como componentes fundamentais da governança, além do reforço dos mecanismos formais de prestação de contas e a institucionalização da cobrança por parte dos usuários dos serviços do Estado, pelo que aflora o conceito de *accountability*. Por isso, a autora assevera que a estratégia de insulamento burocrático revela-se irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja, implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível. Tudo o que se consegue é eliminar alguns interesses em benefício de outros, em geral os que detêm maior poder de barganha. É preciso estimular ou mesmo produzir um meio associativo favorável ao desempenho governamental eficiente, o que exige uma estratégia deliberada de ação voltada

para encorajar a governança econômica e social, onde for apropriado e eficaz. Por meio da criação de oportunidades e incentivos introduzidos por novos arranjos institucionais, é possível conduzir a formação e o modo de atuação dos grupos na direção almejada. Esse resultado, não pode ser alcançado aleatoriamente, envolve, ao contrário, o acionamento de instrumentos que viabilizem a inserção do Estado na sociedade, como enfatizado por Evans (1989).

Assim se revela, segundo a visão de Diniz (1996), a obsolescência dos antigos desenhos institucionais e a atualidade dos mecanismos que reduzam a defasagem entre governantes e governados, o que significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de se ajustar às diferentes visões. Longe de se tentar eliminar o conflito, cabe administrá-lo de forma eficiente, isto é, de forma compatível com a racionalidade governativa, que é, por sua vez, definida em função de um projeto coletivo democrático. Afinal, a democracia envolve, justamente, a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos. Agregar e compatibilizar tais fins demanda procedimentos contínuos de negociação. Sob esse aspecto, sedimenta-se uma visão que se contrapõe à perspectiva estatista e à noção de autonomia do Estado meramente enquanto capacidade de sobrepor-se às pressões. Esse tipo de enfoque implicaria priorizar a definição das metas pelas próprias elites estatais ou por um círculo de especialistas, situados em instâncias enclausuradas, dissociadas da esfera onde se manifestam os interesses, sobretudo aqueles mais dispersos e menos organizados, em posição de franca desvantagem em relação aos demais.

O conceito de governança, conforme sugerido por Diniz (1996) requer que se recupere a noção de interesse público, que nos seus dizeres está sendo “crescentemente banida do vocabulário político por suposta afinidade com a antiga concepção de interesses nacionais, estigmatizada por incompatibilidade com a agenda da modernidade, marcada pelo predomínio da ideia de globalização enquanto força integradora”. Para aquela autora, a ação estatal, ao ser dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de algum grau de responsabilidade pública na tomada de decisões, perde legitimidade. Para não ser uma expressão puramente teórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação, onde se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Tal formulação traduz um projeto coletivo que representa a capacidade do sistema político em geral e das elites governantes, em particular, de conviverem com o dissenso e o conflito, não por meio do esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso. Essa postura exige o fortalecimento dos nexos com a sociedade

e a política, sendo imprescindível compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia, com a conseqüente ampliação dos mecanismos de governança.

Segundo Azevedo e Anastasia (2002), a natureza da relação entre Estado e sociedade afeta os graus e as formas de governança. Assim é de se esperar que a sociedade acesse informações pertinentes e relevantes aos processos de gestão das ações do Estado, produza conhecimento e exercite o papel cidadão de participação na gestão da coisa pública. Nesse sentido, interessa explorar questões relativas aos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e aos arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras dos sistemas político e econômico. Para Azevedo e Anastasia (2002, p.80), o conceito de governança não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Envolve, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, implementação e acompanhamento de políticas públicas. A maior ou menor capacidade de governança depende da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas; da capacidade operacional da burocracia governamental nas atividades de atuação direta e naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas.

Para Santos (1997), o funcionamento de um sistema político pode ser tratado em dois níveis. O primeiro refere-se à capacidade (*capacibility*) do sistema e está ligado à sua *performance* enquanto uma unidade em seu meio ambiente. Assim, um sistema político caracteriza-se por sua capacidade regulatória, extrativa, distributiva e responsiva. O segundo nível de funcionamento é interno ao sistema político e refere-se aos processos de conversão, que são as formas como os sistemas transformam *inputs* em *outputs*, ou seja, formas como demandas e apoios são transformados em decisões e estas implementadas. A partir dessa constatação a autora desenvolve o termo capacidade governativa que engloba a ideia de governança. Para ela, diz-se que um sistema político é dotado de capacidade governativa se for capaz de: a) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; b) implementar as políticas formuladas, mobilizando, para isso, meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários. Essa definição geral de capacidade governativa engloba tanto características operacionais do Estado, como também características político-institucionais. No campo operacional incluem-se a eficiência de sua máquina administrativa, as novas formas de gestão pública, os mecanismos de regulação e

controle. Já a dimensão político institucional abrange, desde as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das formas de representação de interesses, das relações Executivo-Legislativo, do sistema partidário e eleitoral, passando pelas relações entre os três níveis de governo e a forma e o grau de interação do público com o privado na definição e condução das políticas governamentais. A construção da capacidade governativa, de forma mais ou menos democrática, fica caracterizada pelos mecanismos e formas que assumem as instâncias da interação do Estado com a sociedade, com especial destaque para a maior ou menor inclusão de grupos sociais afetados pelas políticas governamentais.

O termo capacidade governativa, como exposto, engloba as noções sistêmicas e operacionais enfatizando a importante distinção analítica entre as fases de formulação e implementação das políticas governamentais, destacando a interação da capacidade operacional e financeira do Estado com as instâncias da política que se quer democrática. Ainda segundo Santos (1997), tanto os processos de formulação como os de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso da elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado. Vale observar que as coalizões de apoio às políticas governamentais são frequentemente distintas no que se refere às fases de formulação e implementação, bem como são conformadas de acordo com a natureza da política (SANTOS, 1997).

Já para Diniz (1996, p. 17), a visão de capacidade governativa pressupõe o reforço dos mecanismos e procedimentos formais de prestação de contas ao público, bem como a institucionalização das práticas de cobrança, por parte dos usuários dos serviços públicos e dos organismos de supervisão e controle. Faz-se necessária uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais. Na mesma direção, Jardim (2000) entende que a capacidade governativa constitui-se em fator de democratização do Estado, envolvendo políticas e práticas informacionais, fato que ressalta a dimensão informacional do Estado e suas implicações na capacidade governativa.

Na visão de Melo (1996, p. 67) a discussão em torno do conceito de governança ultrapassa o marco do *modus operandi* das políticas e engloba questões mais amplas, relativas a padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais. Esse conceito está ancorado numa problemática mais ampla sobre o papel das instituições e do impacto da qualidade da

matriz institucional de uma sociedade. A capacidade de governança, para o autor, implica a capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência das regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas, penalizando o comportamento *rent seeking*, promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação. Do ponto de vista político, para aquele autor, governança implica, também, a capacidade das elites governamentais de resistirem à captura por grupos de interesse e a promoção da *accountability* (MELO, 1996, p. 69). Ainda segundo Melo (1996, p. 69), o conceito de governança também tem sido usado com referência a formas e mecanismos de coordenação e cooperação não necessariamente ancorados no uso da autoridade pública, como nos casos de processos de auto-regulação e governo privado. Assim, em um sentido mais amplo governança pode ser definida como a totalidade de arranjos institucionais — incluindo regras e agentes que assegurem o cumprimento dessas regras — que coordenam e regulam transações dentro e fora dos limites de um sistema econômico. Nesta perspectiva, a análise transcende o plano meramente institucional-governamental e inclui mercados, redes sociais, hierarquias e associações.

Para Araújo (2002, p. 4), o conceito de governança, embora tenha existido de forma embrionária desde o surgimento dos Estados modernos no século XIX, apenas em um período mais próximo começou a integrar o debate nos meios acadêmicos e políticos. Segundo o autor, atribui-se a Samuel Huntington, cientista político norte-americano contemporâneo, a primeira citação desse conceito ainda nos anos 60 do século XX. Porém, somente após a crise do Estado nos anos 70 e o aprofundamento do processo de integração ou internacionalização das economias, chamado de globalização, é que o termo passou a constar com maior frequência nos debates acadêmicos e a serem encarados como um instrumental analítico importante para a compreensão de todo este período de transformação sem precedentes.

Governança, segundo Araújo (2002, p. 5), pode ser entendida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas. Para o autor, a fonte da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas sim um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e implementação correta das políticas públicas e representam a sua face diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público. Governança contempla, assim, a

chamada capacidade de aglutinar diversos interesses, constituindo um elo de articulação estável entre Estado e sociedade.

Carneiro (2004, p. 8) refere-se à governança como a capacidade de gestão das condições gerais do aparato administrativo relacionadas à profissionalização da burocracia, ao fortalecimento dos instrumentos gerenciais e à melhoria de desempenho governamental. Em outra perspectiva, o conceito aponta para o cerne da democracia, a partir da noção de *accountability*. A efetivação dos princípios democráticos, cujos pontos básicos residem na soberania popular e no controle dos governantes pelos governados, coloca a questão da responsabilização como um meta-valor dos governos democráticos. No entanto, a responsabilização depende de uma dupla condição: capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e mecanismos institucionais que viabilizam o controle sobre as ações do governo. Nesse sentido, ainda para Carneiro (2004, p. 10), o grau de governança democrática de um Estado depende, diretamente, da quantidade de *accountability* existente na sociedade, e da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque, segundo a autora, o princípio da soberania popular pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo. Esse ponto coloca diretamente a questão da *accountability* no centro da prática de governança democrática. Dessa forma, não bastaria a existência de mecanismos de *accountability* vertical, tal como eleições, ou mecanismos horizontais de controle mútuo da ação governamental. Faz-se necessária, para a prática da boa governança, a vigência de mecanismos de *accountability* social, que ampliem o escopo do controle público sobre a ação governamental e deem concretude aos princípios básicos da regra democrática e da legitimidade política. Para Carneiro (2004, p. 13) se for focalizada, com ênfase, a temática da governança, tem-se que a dimensão da *accountability* social ganha centralidade, porque, embutida na concepção de governança tem-se, além da capacidade operacional do Estado, a perspectiva da democratização das relações entre Estado e sociedade, o que remete diretamente ao tema da participação social.

Assim, segundo Carneiro (2004, p. 10), a concepção de governança envolve três dimensões: uma relativa à capacidade de comando e de direção do Estado; outra relativa à capacidade de coordenação das várias políticas e interesses em jogo; e uma terceira relativa à capacidade de implementação de políticas públicas.

Segundo Kondo (2002, p.11) a OCDE usa o termo governança — e especificamente governança pública — para descrever como a autoridade é distribuída no sistema governamental e como as pessoas que detêm tal autoridade são responsabilizadas. Para aquele

autor a noção de boa governança reconhece alguns princípios acordados de modo geral que incluem:

- Responsabilização: que significa ser possível identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações;
- Transparência: que significa que informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estão disponíveis ao público; e
- Abertura: significa que os governos escutam os cidadãos e as empresas, e que levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas.

Na visão de Kondo (2002, p. 12), padrões elevados de governança pública são vistos como a base essencial para atingir o crescimento econômico sustentável, a coesão social e um ambiente saudável. Sem esses padrões elevados, não pode haver confiança na integridade das instituições públicas ou mesmo na capacidade dos processos democráticos em promover e proteger os interesses e o bem-estar dos cidadãos. A ausência de padrões elevados conduz à instabilidade e à imprevisibilidade e, sob tais circunstâncias, nem as empresas nem os cidadãos podem prosperar. Portanto, ainda para aquele autor, o resultado da governança pública em última instância seria julgado não por governos ou organizações internacionais, mas por cidadãos. São estes que estão exigindo maior transparência e responsabilização do governo, além de maior participação pública na elaboração das políticas que afetam suas vidas (KONDO, 2002, p. 16).

Para Novelli (2006, p.8) a governança se refere aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, ou seja, instrumentos técnicos de gestão que assegurem a eficiência e a democratização das políticas públicas. A governança, para a autora, ensejaria enorme capacidade democrática de estimular e viabilizar a participação efetiva da sociedade na elaboração e condução das políticas públicas. Para ela, os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se mais eficientes na medida em que estas políticas alcançam maior sustentabilidade política e legitimidade. As estratégias governamentais para uma governança eficiente tornam o Estado mais permeável à influência da sociedade, seja pela participação direta, seja pela representação. A discussão sobre governança aponta para a necessidade de os governos se adaptarem a uma nova realidade mais participativa e inclusiva (NOVELLI, 2006, p. 9). É preciso fortalecer as relações com os cidadãos e estimular sua participação para aumentar a confiança pública no governo, melhorar a qualidade da democracia e a capacidade cívica da população.

Jessop (1998) entende que as mudanças macro-sociais da contemporaneidade explicam o crescimento das heterarquias — conformações sociais estruturadas de forma par-hierárquicas — com o aumento da complexidade não estruturada da economia em uma escala mundial, onde a acumulação de capital tem se tornado mais dependente de uma variada gama de fatores extra-econômicos - gerados através de outras ordens - institucionais em várias escalas espaço-temporais. Essas mudanças tornam as parcerias público-privadas mais relevantes do que as tradicionais técnicas legislativas, burocráticas e administrativas. Isto é visto na transformação dos estados keynesianos de bem-estar em sistemas negociados mais complexos orientados para a competitividade internacional, inovação e flexibilidade. Os principais instrumentos de coordenação no sistema keynesiano de bem-estar eram o mercado e o Estado. Eles eram articulados em um mix econômico no qual o *big business*, o *big labour* e o *big state* estavam engajados em uma concertação *tripartite* em nível nacional ou regional. Com a emergência do regime *schumpeteriano* o mercado, o Estado nacional e o mix econômico perderam significância para as redes inter-firmas, para as parcerias público-privadas e para as economias multilaterais e heterárquicas, as quais envolvem atores locais, regionais, nacionais e internacionais. A partir desse amplo cenário do momento contemporâneo afloram novas formas de coordenação das ações em uma sociedade.

É nesse sentido que Jessop (2002) entende governança como uma forma de coordenação das ações coletivas. Para ele nos últimos vinte anos vem crescendo o interesse sobre as possíveis contribuições de novas formas de governança para resolver problemas de coordenação em um grande número de sistemas sociais especializados, tais como economia, sistemas legais, sistemas políticos e sistemas de saúde, como também na vida social/sociedade civil. Assim, governança é definida como um processo de auto-organização reflexiva de atores independentes envolvidos em complexas relações de interdependência recíproca. Essa auto-organização seria baseada em diálogos contínuos; compartilhamento de recursos para desenvolver benefícios mútuos; projetos conjuntos e para gerenciar as contradições e dilemas envolvidos nessas situações. Dessa forma modelos de governança diferenciam-se das interações experimentadas no mercado e nas relações centralizadas e autoritárias direcionadas de cima para baixo, as quais são outras formas de coordenação de complexas interdependências.

Referido autor ressalta que governança tem se constituído como um novo paradigma sócio-científico; uma nova abordagem para solucionar as limitações do mercado anárquico e do planejamento *top-down* em um mundo complexo e globalizado. Seria, portanto, uma solução para problemas éticos, políticos e cívicos de assegurar a integração institucional e a

co-existência social pacífica. Dessa forma, para Jessop (2002), o conceito de governança tem sido revitalizado e aplicado em vários temas, tendo em vista os seguintes aspectos:

- O interesse sobre governança é uma resposta à crise paradigmática nas ciências sociais organizadas ainda no século XIX nas sociedades industriais. Assim, governança tem sido utilizada para aproximar disciplinas e para prover formas alternativas de entendimento;
- A expansão das práticas de governança em muitas esferas representa uma resposta a dramática intensificação da complexidade social originada a partir do aumento da diferenciação funcional, combinada como aumento da interdependência entre os sistemas funcionais resultantes; do aumento da incerteza sobre as fronteiras de algumas instituições, como a economia e a política; da multiplicação e re-escalonamento dos horizontes espaciais; do aumento da complexidade das ações nos horizontes temporais; da multiplicação de identidades; do aumento da importância do conhecimento e do aprendizado; e da natureza exponencial do crescimento da complexidade;
- Psicologicamente, governança tem atraído atenção como uma solução de problemas de coordenação tanto nas esferas pública quanto privada.

O aumento expressivo da complexidade, segundo Jessop (2002), se reflete nas preocupações sobre a condução da economia, da política e da vida social em face da globalização e do conflito de identidades. Isto implica que importantes novos problemas têm surgido que não podem ser administrados ou resolvidos rapidamente, nem pelo mercado nem pelo planejamento estatal. Dessa forma, sugere-se que a governança é um importante meio de superar a divisão entre administração e administrados em regimes representativos e de assegurar o comprometimento de um elevado número de envolvidos na formulação e implementação de políticas. A governança indica a reavaliação dos diferentes modos de coordenação, não só em termos de eficiência econômica ou de efetividade no atingimento das metas coletivas, como também em termos dos valores associados.

Para Jessop (2002), a fim de que o processo de governança seja efetivo faz-se necessário que se construam modelos simplificados e práticos que reduzam a complexidade do mundo, mas que continuem congruentes com os processos da vida real; que haja o compromisso com o desenvolvimento da capacidade de aprendizado social dinâmico e interativo entre os atores autônomos, mas interdependentes; que se construam métodos de coordenação de ações por entre forças sociais com diferentes identidades, interesses e sistemas de sentido, sobre diferentes horizontes espaços temporais e sobre diferentes domínios de ação; e que se estabeleça uma visão compartilhada do mundo para as ações individuais e um sistema de meta-governança para estabilizar as orientações e expectativas

dos atores e regras de conduta. Por outro lado, o autor pondera também sobre as fontes de fracasso da governança. Para ele o fato de a governança continuar sendo um elemento das condições de acumulação de capital e não superar as condições de assimetria nas relações sociais — além da inserção contingente das parcerias e outras formas de arranjos auto-organizacionais no sistema geral do Estado, especialmente em termos de dependência de suporte institucional e de fontes de recursos — pode limitar a efetividade dos processos de governança levando a insucessos e fracassos. Assim, a chave para o sucesso dos modelos de governança, segundo Jessop (1998), é o contínuo comprometimento para o diálogo a fim de gerar e disseminar cada vez mais informação, reduzindo os problemas da racionalidade limitada e do oportunismo, travando os atores em torno de alianças de curto, médio e longo prazo, além de construir interdependências ao encorajar comportamentos solidários entre os envolvidos. Nesse sentido a governança promove negociações institucionalizadas para mobilizar o consenso e construir o entendimento mútuo. As condições de sucesso para os sistemas de governança dependem do modo de coordenação adotado, da constituição dos objetos da governança e do ambiente no qual os atores coordenam suas atividades tentando seus objetivos (JESSOP, 1998).

Ademais, Jessop (2002) reconhece que o Estado assume papel relevante na organização das estruturas de governança. Seria função do Estado a promoção das regras de funcionamento dos sistemas de governança; assegurando compatibilidade e coerência dos diferentes mecanismos e regimes; atuando como organizador primário do diálogo entre as diferentes comunidades políticas; explorando o monopólio da inteligência e da informação coletiva a qual forma as expectativas cognitivas; buscando reequilibrar os poderes entre os atores; tentando modificar os auto-entendimentos das identidades, capacidades estratégicas e interesses individuais e coletivos nos diferentes contextos. Por tanto, o Estado teria um papel relevante como organizador primário do diálogo entre as comunidades políticas, tentando assegurar coerência entre os subsistemas e como fonte regulatória para os atores (JESSOP, 2002).

Segundo Mayntz (1999), atualmente se recorre ao termo governança para indicar um novo estilo de governo, distinto do modelo de controle hierárquico e caracterizado por um maior nível de cooperação e pela interação entre o Estado e atores não estatais, no interior de redes de decisão mistas entre público e privado. Outro conceito de governança tem conotação mais geral e indica uma modalidade distinta de coordenação das ações individuais, entendidas como formas primárias de construção da ordem social. Para a autora, essa ideia parece derivar da economia dos custos de transação e em particular da análise do mercado e da hierarquia

como forma alternativa de organização econômica. O descobrimento de formas de coordenação, diferentes das hierarquias e do mercado, conduziu ao uso generalizado do termo governança para indicar qualquer forma de coordenação social, não só em economia como também em outros âmbitos.

Para Aguillar (2007), o enfoque da governança é pós-governamental, ou seja, aponta para a necessidade e conveniência de um novo processo diretivo da sociedade, mais do que a reprodução do processo diretivo estruturado pela ação do governo ainda se dotado da totalidade das capacidades requeridas. Seu suposto básico é a noção de que nas atuais condições sociais o governo é um agente de direção necessário, mas insuficiente. Por conseguinte, se requer e se valoriza as capacidades sociais para uma direção satisfatória da sociedade. Nesse enfoque da governança não basta a legitimidade política do governo, já que a ação de governar inclui componentes financeiros, técnicos e gerenciais e devido, particularmente, ao fato de que a direção efetiva da sociedade requer, ademais das capacidades governamentais, as capacidades e recursos que possuem os atores não políticos. Nesse sentido, para se resolver os problemas e superar os desafios atuais, se requer ascender a um nível superior de informação, inteligência, recursos, organização e eficiência que transcende as potencialidades governamentais e as de qualquer ator econômico e social isoladamente, razão pela qual se exigem formas sinérgicas de deliberação, interação e associação público-privada, governamental-social: conjugação de hierarquias, mercados e redes sociais (AGUILLAR, 2007).

Por isso, para Aguillar (2007), a sociedade (econômica e civil) adquiriu uma maior influência na definição dos objetivos, metas e aspirações gerais, bem como na definição das normas e políticas a serem seguidas para o alcance das metas sociais. Mais ainda, sua participação tornou-se decisiva para realizar os objetivos decididos, na medida em que possui recursos financeiros, cognoscitivos, organizativos, comunicacionais que o governo não possui ou pelo menos na magnitude requerida. Governança quer dizer, justamente, a existência de um processo de direção da sociedade que já não é equivalente somente à ação diretiva do governo e na qual tomam parte outros atores. É um novo processo diretivo, uma nova relação entre governo e sociedade, que dificilmente pode se dar em termos de comando e controle em virtude da independência política dos atores sociais e de sua força relativa em face dos recursos que possuem.

Aguillar (2007) explica também que o conceito de governança, em suas origens, foi um conceito descritivo das mudanças que se operaram na forma de governar, dado que funções públicas, políticas públicas, serviços públicos se levavam a cabo mediante diversas

formas de associação e co-responsabilidade entre agências de governo e organizações privadas e sociais. Simultaneamente, o conceito descritivo foi se re-elaborando em conceito teórico e contém os seguintes aspectos:

1. Processo de direção da sociedade, entendido como processo mediante o qual setores, grupos, personalidades da sociedade definem seus objetivos de convivência e coordenam suas ações;
2. Processo de direção estruturado institucional e tecnicamente, entendido como processo estável, um padrão de comportamento que se reproduz no tempo com os ajustes do caso, sendo algo identificável como modo, estilo de governo;
3. Processo de direção que é uma ação coletiva da qual participam múltiplos atores em desenho e realização, requerendo uma instância/agência de governo com a função de resolver ou facilitar a solução dos problemas centrais de toda ação coletiva;
4. Processo de direção que toma forma e conteúdo a partir da interlocução entre grupos e setores sociais e entre estes e o governo visando avançar até uma maior inclusão, maior simetria e maior racionalidade (tanto dialógica/argumentativa como técnica);
5. Processo de direção cuja estrutura é produto da participação da sociedade e governo, sendo possível a alternância do peso e influência que o governo ou a sociedade têm em sua definição e sua realização. O governo assume papel dominante quando a sociedade não é capaz de autogovernar-se e mostra que carece das capacidades de informação, conhecimento, organizativas, produtivas ou relacionais para selecionar as ações e realizar as metas e seus acordos. Havendo essas capacidades a sociedade assume relevância na sua condução;
6. Processo em que a definição do sentido de direção da sociedade, das formas de organização para alcançar objetivos e do modo como se distribuem os custos e benefícios já não podem ser obra exclusiva do governo, sendo, portanto, resultado da deliberação conjunta entre governo e as organizações privadas e sociais, no que ambos assumem papéis alternantes com acoplamentos recíprocos, segundo a natureza dos problemas e as circunstâncias sociais;
7. Conceito que descreve o atual processo de direção da sociedade, sua multipolaridade, seu caráter sistêmico, dando azo à metáfora de governança por redes ou governança participativa, que em razão da sinergia dos recursos públicos,

privados e sociais incrementa a clareza, capacidade e eficácia diretiva de uma sociedade.

Dessa forma, para Aguillar (2007) a direção da sociedade já não pode dar-se mediante mando e controle governamental com uma sociedade dependente. Podendo-se atribuir a aparição desse novo modo de governar à pujança da democratização, à ressurreição da sociedade civil, ao restabelecimento do sentido do público que modificaram atitudes e expectativas dos cidadãos a respeito da vida pública, do governo e dos poderes públicos.

Para González de Gómez (2002, p. 35), em seu início, o conceito de governança se constituiu como transição da “confiança na planificação tecnoburocrática e na efetividade das políticas direcionadoras dos governos - como fatores de desenvolvimento - a certa descrença sobre os limites antecipatórios e práticos das proposições de cunho tecnocrático e da eficácia das diretrizes endógenas em modelos administrativos fechados”. A emergência do termo indicaria assim, a revisão dos formatos político-institucionais dos processos decisórios e a busca de novos mecanismos de gestão. Posteriormente, ainda para González de Gómez (2002, p. 35), o conceito de governança deslocou-se da descrição de procedimentos e da avaliação do desempenho dos governos, até então considerado sujeito principal da ação política, a uma nova definição da cadeia decisória, horizontalizada pela inclusão de atores públicos e privados, que passariam de objeto do controle e intervenção do Estado a sujeitos participantes. Dessa forma pode-se entender que, na medida em que sustentação política não se produz de forma espontânea, nem decorre automaticamente da pertinência das decisões, a garantia dessa condição implica a constituição de arenas de negociação que forneçam o respaldo necessário às ações estatais. O consentimento dos grupos afetados aparece como elemento crucial do sucesso e, portanto, da eficácia das políticas. O governo da sociedade passa então a depender não apenas da competência das elites burocráticas, mas da articulação do aparelho estatal com as instâncias da política democrática. Sob esse aspecto, a análise das novas formas de gestão, que alargam o universo dos atores participantes, pode trazer novos elementos para a compreensão das modalidades alternativas de intervenção pública (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999).

Para Jardim (2000), governança implica capacidade de *enforcemet* de regras universalistas nas transações sociais, políticas e econômicas e na revalorização da política e da busca do bem-estar do conjunto de atores sociais, de modo a se recuperar a credibilidade dos governos, da administração pública e das instituições democráticas, demandam o desenvolvimento da capacidade institucional do Estado, exigindo a adoção de modelo de gestão pública com características na qual o fator informacional é evidente, tais como:

adequação da arquitetura organizacional do Estado com aprimoramento da prestação de serviços universais associados aos direitos de cidadania; avaliação permanente das políticas públicas e seus resultados, de modo a possibilitar o seu controle estratégico; orientação para o cidadão-usuário e simplificação de procedimentos, regulações e legislação; ampliação da autonomia de gestão dos agentes públicos mediante o estabelecimento de relações contratuais baseadas em resultados e requisitos de *accountability*; transparência nas ações e decisões, assim como acessibilidade plena às informações públicas, possibilitando o desenvolvimento de mecanismos de controle social. Aquele autor ressalta a presença, nem sempre distinguida, da questão informacional nos debates sobre governança. Por conseguinte, a questão informacional, em diferentes graus, aparece como um fator otimizador ou, quando não devidamente contemplada, como obstáculo ao alcance de níveis básicos de capacidade governativa.

2.7 *Accountability*: o Estado prestando contas à sociedade

Money is the opposite of the weather. Nobody talks about it, but everybody does something about it.
(Rebecca Johnson)

A reflexão sobre a temática da governança como forma de aglutinação, coordenação e condução das ações coletivas, com vistas à formação da vontade social e a consecução de propósitos comuns, acaba por constituir um vetor de articulação entre Estado e sociedade que aponta para a questão da responsabilização e da prestação de contas como valores centrais de governos democráticos. Modelos democráticos de governança dependem da natureza e da amplitude dos controles públicos exercidos sobre as ações de governo, na medida em que o princípio da soberania popular, embutido nos processos democráticos, implica diretamente legitimação política das decisões que envolvam a coletividade. Dessa forma, levada pelo movimento de democratização das relações entre Estado e sociedade, a discussão sobre a *accountability* ganha centralidade.

Para Campos (1990), a inevitável necessidade do desenvolvimento das estruturas burocráticas para atendimento das responsabilidades do Estado traz consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos e abusos do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública. Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar esse último dos riscos de concentração de poder nas mãos dos servidores públicos. A inexistência de controle efetivo e de

penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia. Segundo Campos (1990), o verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer, efetivamente, se as suas ações forem fiscalizadas pelos cidadãos. Dessa maneira, na visão da autora, a legitimidade do poder delegado pelo povo ao Estado precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por partidos políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada. Um controle efetivo é consequência da cidadania organizada e uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir *accountability*. O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão. O comportamento dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos da própria sociedade usuária dos serviços públicos.

Uma sociedade, para Campos (1990), precisa atingir certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequências do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Se por um lado a omissão ou distorção da comunicação entre governo e sociedade reforça a indignação política, porque compromete a possibilidade de controlar a burocracia, por outro lado essa mesma fraqueza prejudica a credibilidade governamental (CAMPOS,1990). Adicionalmente, Campos (1990) entende que o grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; e a história.

Para Behn (1998, p.5), é inaceitável o governo que se diz democrático e não assegura *accountability* perante os cidadãos, assim a gestão pública deve pautar-se no paradigma da *accountability* e com isso convergir e direcionar a discussão e prática da gestão para a superação do paradigma que fossiliza a dicotomia entre administração e política. Para ele qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que os cidadãos participem do debate sobre as escolhas das metas, e do acompanhamento e avaliação da consecução delas. Para o autor, a *accountability* democrática não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para estruturação do poder executivo. A *accountability* pode tornar

possível a transparência do governo e, por conseguinte, a formação de mútua confiabilidade entre governados e governantes fortalecendo os princípios da democracia.

Araújo (2002, p. 16) define *accountability* como a capacidade de prestar contas, ou capacidade de se fazer transparente. É a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo ou à transparência nas ações públicas. Contudo, a *accountability* se refere não somente à premissa da prestação de contas, mas também à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas, pois como asseveram Ranson e Stewart (1994, p. 221), a ação no domínio público se baseia no consentimento público, pois sem consentimento a escolha pública não tem legitimidade. A sociedade aprendiz requer uma contínua relação de *accountability* com o sistema político. O objetivo da gestão no domínio público é permitir não só que seja dada ao público uma explicação sobre o desempenho, mas também que uma variedade de interesses do público estejam presentes no discurso sobre o que conta como desempenho na busca da política pública. A gestão da *accountability* pública é essencial à vitalidade do domínio público assegurando relações de controle e consentimento.

Ribeiro (2003, p. 38) entende a *accountability* como condicionante da governança. Para essa autora, baseada nos trabalhos de Campos (1990, p. 31), seu significado guarda relação com a responsabilidade dos governos com os cidadãos; com o aperfeiçoamento das práticas administrativas; com o relacionamento entre administração pública e seu público; com alto nível de democracia política; com cidadania ativa por meio da participação em organizações que representam os interesses dos cidadãos; com a superação dos limites dos mecanismos de controle formal gerados no interior da burocracia; e com a diminuição do hiato entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão. Assim, ainda para Ribeiro (2003, p.39), *accountability* não é uma opção, antes é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder em governos democráticos. Na visão dessa autora, a *accountability* se refere ao conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo transparência e exposição das políticas públicas (RIBEIRO, 2003, p. 58). Um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente.

Segundo Ribeiro (2003, p.44) a *accountability* democrática representa a síntese das ações voltadas para o controle da sociedade sobre o Estado, relacionadas ao processo, ao resultado, ao processo eleitoral e ao estabelecimento de agências estatais fiscalizadoras. Tem como princípio a democracia participativa, ou seja, o envolvimento dos cidadãos, individual ou coletivamente, nas diversas etapas da ação governamental: elaboração de diagnósticos,

definição de prioridades, objetivos e metas, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações. A *accountability* democrática tem como aspecto central a disseminação e o acesso à informação governamental e a ampliação da esfera pública. Portanto, um aspecto central da *accountability* é a comunicação da informação pública e governamental. As possibilidades de *accountability* estão diretamente relacionadas com a capacidade do Estado e de suas organizações em administrar a informação de forma adequada. Esse aspecto também se relaciona às condições instituídas para disseminação da informação como condição efetiva de participação nos mecanismos de controle do Estado. É de se entender, dessa forma, que a disseminação da informação é condição para a *accountability*, fazendo-se necessário o estabelecimento de condições concretas para a promoção do aprendizado político e social (RIBEIRO, 2003, p. 44). Na visão de Ribeiro (2003, p. 58), a efetividade dos mecanismos de *accountability* depende do acesso à informação, pelo que as deficiências de informação geram déficits de *accountability*, cabendo ao Estado produzir meios que estimulem os governantes a, publicamente, justificarem o curso de suas ações, relacionando as políticas adotadas com os efeitos que produzem ou esperam produzir.

Para Pinto (2001, p.33) o termo *accountability* não é usualmente traduzido para outras línguas. Contudo, pode-se dizer que a ideia por detrás da noção de *accountability* é a de transparência, a de prestação de contas, sendo ela um atributo dos governos e governantes. Geralmente, é classificada em horizontal e vertical, assumindo como critério diferenciador a origem do controle, ou seja, onde se inserem os atores que demandam essa transparência, essa prestação de contas governamental. Desse modo, ainda para aquela autora, a *accountability* horizontal pode ser entendida como aquela que enfatiza a aderência das práticas governamentais aos procedimentos legais e constitucionais. Tal perspectiva está altamente interessada na operação efetiva do sistema de *checks and balances* (PINTO, 2001, p. 34). Já a noção de *accountability* vertical, ainda na visão de Pinto (2001, p. 34), faz referência à possibilidade de os cidadãos vocalizarem demandas sociais para os representantes públicos e denunciá-los por atos impróprios que possam cometer. Nessa perspectiva, *accountability* vertical enfatizaria os mecanismos que os cidadãos usam para controlar os resultados da atuação governamental. Os governos só seriam *accountables* na medida em que não apenas seguissem os preceitos constitucionais legais, mas também agissem de acordo com as preferências dos cidadãos. A primeira ideia que comumente aparece sobre esse tipo de controle é o mecanismo eleitoral. Contudo, eleições estão longe de garantir, por si só, o advento da *accountability* sem a combinação de outros mecanismos.

Segundo Pinto (2001, p. 34), a partir do debate sobre a limitação dos mecanismos eleitorais, vem ganhando mais espaço, na literatura política, uma espécie mais moderna de *accountability* vertical, a qual se pode chamar de *accountability* societária ou social. Esse novo tipo de *accountability* nutre íntima relação com um conjunto de associações de cidadãos, movimentos e mídia, que objetivam expor os atos legais do governo, colocando novas questões na agenda política ou influenciando a revisão das decisões governamentais. Ao contrário da *accountability* horizontal e do sistema eleitoral, o controle por parte da sociedade se utiliza tanto de prerrogativas institucionais (ativação de processos, supervisão, participação em arenas que monitoram políticas públicas) como não institucionais (denúncias públicas, atuação de ONG's e de outros movimentos sociais). É claro que, em última instância, o poder de controle exercido por mecanismos não institucionais tem caráter eminentemente simbólico, já que, como a teoria da ação comunicativa de Habermas enfatiza, somente o poder administrativo tem real poder de atuação. Mas o poder comunicativo da sociedade não pode ser menosprezado, sendo muitas vezes decisivo para que um gatilho inicial seja capaz de detonar mudanças institucionais.

Os mecanismos de *accountability* social têm um espectro de atuação muito mais amplo que o sistema eleitoral, porque permitem um controle do governo não apenas nas eleições, mas entre elas, ou seja, passa a existir um controle contínuo do governo nos mesmos termos da noção de responsabilidade estendida (STARK & BRUSZT, 1998). Adicionalmente, possibilitam controle não apenas dos governantes eleitos, mas também do aparato burocrático (PINTO, 2001, p. 34). Em consequência desse fenômeno, para Pinto (2001, p. 35), novas formas de *accountability* vêm surgindo como o estabelecimento de uma rede de agências estatais de controle (*accountability* horizontal) e a insurgência do controle social, por meio de ONG's, audiências públicas etc (*accountability* vertical) na tentativa de diminuir o déficit que existe entre as precárias poliarquias atuais e a poliarquia ideal de Dahl. Por outro lado, ainda segundo Pinto (2001), o grande desafio para consolidação dos processos de *accountability* consiste em superar as tendências políticas tão comuns e as grandes desigualdades socioeconômicas sem o que os mecanismos de *accountability* não poderão operar adequadamente. Dada a insuficiência do controle de processos e os riscos do mero controle de resultados, deve haver a democrática possibilidade de responsabilizar e controlar a qualquer tempo o gestor da coisa pública, forçando-o a agir com um mínimo de coerência política.

Para Carneiro (2004) o termo *accountability* encontra-se entre os mais utilizados na literatura recente sobre o Estado, sendo central para análise do tema da governança. A autora ressalta que a perspectiva da *accountability* é imprescindível para a compreensão da prática da

boa governança. Para ela, a demanda por *accountability* se origina da opacidade do poder em um contexto de informação imperfeita, e tem como eixo básico o princípio da publicização. Dessa forma, o exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público (CARNEIRO, 2004, p. 2). Ainda segundo Carneiro (2004), são duas as conotações básicas que o termo *accountability* suscita: capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos; e capacidade das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*). Assim, a noção de *accountability* é, basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability e enforcement*). A noção de *accountability* política pressupõe, dessa forma, a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado (CARNEIRO, 2004). Há três formas básicas pelas quais se pode prevenir do abuso do poder: sujeitar o poder ao exercício de sanções (*enforcement*); obrigar que este poder seja exercido de forma transparente (*answerability*); e forçar que os atos dos governantes sejam justificados (*answerability*).

A dimensão de *answerability* (capacidade de resposta), segundo Carneiro (2004), englobaria por sua vez dois tipos de questões: uma relativa à informação das decisões e outra condizente com a necessidade dos governantes explicarem tais decisões. Isso configuraria uma dimensão informacional e outra argumentativa, estando ambas presentes na concepção de *accountability*. Além de informar e justificar, *accountability* envolve ainda uma terceira dimensão, relativa aos elementos que obrigam ao cumprimento da lei, através de sanções, inclusive legais. As sanções têm ampla variação e envolvem desde a destruição da reputação, através da publicização, à perda de cargos (demissões) e ainda o exercício dos poderes e dispositivos legais (CARNEIRO, 2004, p. 2). Nesse sentido, pode-se entender que a *accountability* compreende três dimensões: informação, justificação e punição.

Reportando-se as modalidades de *accountability* sugeridas por O'Donnell (1998), Carneiro (2004, p. 2) argumenta que a noção de *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto (controle de baixo para cima) ou sob a forma do controle burocrático (de cima para baixo). Já a noção de *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais, através do mecanismo de *checks and balances*, da mútua vigilância entre os três poderes, autônomos, do Estado. A autora pondera, no entanto, que o mecanismo de *accountability* vertical tem limitações, pois se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem o que os

eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem (CARNEIRO, 2004, p. 4).

Tendo pontuado a questão da insuficiência do mecanismo do voto (*accountability* vertical) para garantir representatividade e, em certa medida, a capacidade de governança do Estado, Carneiro (2004, p.4) apresenta a concepção de controle mútuo dos poderes como instrumento de responsabilização governamental. A noção de *accountability* horizontal aponta para a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40). São requisitos para efetividade da *accountability* horizontal, segundo Carneiro (2004, p. 5): autonomia, inclusive financeira, entre os poderes; existência de informação confiável e adequada, existência de redes bem estruturadas nacionais e internacionais, entre outras.

Para Carneiro (2004, p. 5) a noção de *accountability* horizontal, embora necessária para o tema da governança democrática, é insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. O conceito de soberania popular implícito na concepção de democracia exige uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e também dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições. Assim, uma concepção alternativa de *accountability* é fornecida a partir de outros recortes e configura o âmbito da *accountability* social (CARNEIRO, 2004, p. 5). Tal perspectiva parte de uma matriz teórica que privilegia a inter-relação entre Estado e sociedade civil, partilhando da ideia de que o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção à parte das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal, abrindo vertentes para a discussão da *accountability* social. A *accountability* social é definida como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. Os mecanismos sociais de controle permitem que esses instrumentos sejam acionados para avaliar políticas, procedimentos e os burocratas.

A noção de *accountability* social incorpora novos atores, tais como associações, ONGs, movimentos sociais e mídia, os quais geralmente possuem poderes de impor sanções simbólicas (CARNEIRO, 2004, p. 6). Segundo Carneiro (2004, p. 7), a noção de controle

social sugere que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar por meio da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-sociedade. Carneiro (2004, p. 8) identifica a centralidade da noção de *voice* na perspectiva da *accountability* social, o que a aproximaria de uma trajetória horizontalizada, na medida em que representa uma voz que espera e demanda ser ouvida pelas agências estatais. Os processos e mecanismos de *accountability* social se assentam em pressupostos de valorização da distinção entre a lógica sistêmica e a lógica interativa e em uma visão distinta da participação e da legitimidade política, o que remete à noção de governança como base de legitimidade e eficácia social da ação governamental.

Assim é que, para Carneiro (2004, p. 11), a *accountability* social tem por objetivo republicanizar o sistema político, combatendo padrões clientelistas e patrimonialistas da gestão governamental, viabilizando eficiência estatal. Além da ampliação do espaço público, a *accountability* social contribui para o fortalecimento da consciência republicana e do capital social e para democratizar as relações entre Estado e sociedade (CARNEIRO, 2004, p. 12). Porém Carneiro (2004) reconhece os seguintes desafios para o êxito dos mecanismos de responsabilização societária:

- Articulação com instituições da democracia representativa, evitando uma contraposição desnecessária;
- Fortalecimento do aparato estatal, com a capacidade institucional do Estado, comprometida com a eficiência e a equidade na provisão de bens e serviços públicos, sob pena de reforçar o poder de grupos mais organizados e com mais recursos e capacidade de vocalização;
- Necessidade de redesenhar o Estado, tornado-o mais permeável às novas demandas de participação;
- Garantia da produção e difusão de informações para que a *accountability* social tenha êxito. Sem publicização não há possibilidade de efetivar essa forma de controle;
- Necessidade de superar a privatização da sociabilidade, reforçando valores democráticos e republicanos, que motivem os cidadãos a atuarem mais ativamente na vida e nos espaços públicos.

Por isso, Carneiro (2004, p. 13) admite que a efetividade da *accountability* social requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre a burocracia pública, demandando e viabilizando a dimensão associativa da cidadania e da democracia participativa. Dessa forma, na visão de Carneiro (2004, p. 13), o que está no

centro da concepção de *accountability* é a questão da republicanização do espaço da política, a efetivação das diretrizes democráticas de soberania popular e controle da ação governamental. Essas diretrizes não fazem sentido se prescinde-se de uma noção ampliada de *accountability*, centrada na participação popular nos processos de deliberação pública, para além de uma perspectiva horizontal ou vertical.

O'Donnel (1998) entende que, se nas democracias o poder provem de todos os cidadãos, os quais participam, pelo menos potencialmente das decisões coletivas, então todas as decisões devem ser públicas, tanto no seu conteúdo quanto ao processo utilizado para chegar a ela. Em face dessa constatação o autor apresenta os seguintes itens para o aprimoramento da *accountability*:

- Possibilidade de participação dos partidos de oposição na fiscalização das agências governamentais;
- Assegurar que as agências de supervisão da atividade estatal sejam altamente profissionalizadas e independentes quanto a recursos e ingerências políticas;
- Assegurar independência do judiciário;
- Assegurar o funcionamento das instituições de freios e contrapesos;
- Assegurar a participação dos menos afortunados (fracos e pobres) no processo político;
- Encorajar o funcionamento ativo e independente da mídia e das organizações sociais;
- Assegurar o trabalho da mídia e das instituições de pesquisa e disseminação, para circulação de informações e de indicadores sobre o funcionamento do governo.

Para Schacter (2001), o poder e a necessidade de controlá-lo definem a barganha básica entre os que governam e os governados. Cidadãos transferem poder para os políticos e em troca demandam *accountability*. Eles esperam que os governos expliquem e justifiquem, publicamente, como utilizam os poderes que lhes foram conferidos e que tomem ações corretivas quando as coisas derem errado. Vista dessa maneira, *accountability* serve a dois propósitos: um propósito político de minimizar a utilização do poder por parte dos políticos; e um propósito operacional de assegurar que o governo trabalhe de maneira efetiva e eficiente.

Segundo Schacter (2001), os atributos formais dos governos democráticos — sufrágio universal e eleições multipartidárias — são condições necessárias, mas não suficientes, para assegurar a *accountability* dos governos frente aos cidadãos. Na visão do autor, a *accountability* vertical deve incluir a ação direta dos cidadãos via processo eleitoral, mas também a ação indireta por meio de organizações cívicas ou por meio da mídia (SCHACTER,

2001). Para a efetiva operacionalização da *accountability* vertical via processo eleitoral, a atuação da mídia e a atuação cívica podem provocar uma ação veemente dos governos para evitar os perigos de uma atuação ineficiente. Além disso, a própria pressão da sociedade civil é determinante para o bom êxito do processo de *accountability*. Esse fator sugere uma clara interação entre a *accountability* vertical e a horizontal.

Para Grau (2003, p. 1) há um problema-chave nas circunstâncias do exercício do poder político, qual seja: a necessidade de legitimar a discricionariedade de quem exerce poder em nome dos cidadãos. Em si, a exigência da prestação de contas traduz a consciência de que, para que o poder seja democrático, não basta que derive de fontes legítimas, mas também é preciso que seu próprio exercício seja igualmente legítimo, a partir da possibilidade de sua justificação e conseqüente contestação por outros. Para aquela autora, a consciência de que o poder político é cada vez mais elusivo, junto com a crescente insatisfação sobre seus resultados, torna crítico o problema de seu controle, fazendo com que esse problema adquira máxima relevância. A autora entende que governos são *accountables* se os cidadãos podem discernir se eles são representativos ou não representativos e podem sancioná-los apropriadamente (GRAU, 2003, p. 1). Por outro lado, governos seriam “responsivos” se adotam as políticas sinalizadas como preferidas pelos cidadãos. A *accountability* supõe uma relação entre resultados e sanções, enquanto a responsividade sugere uma relação entre sinalização e políticas.

Grau (2003, p. 2) explica ainda que a maneira tradicional de exercer o controle social sobre a administração pública é por meio dos políticos. Segundo a autora, desde o fim do século XIX, com base principalmente na doutrina de Wilson e de Weber, se assume que a responsabilidade da administração só pode ser exigível ante os representantes eleitos e que se faz possível através de um sistema de comandos e controle hierárquicos, que pressupõe a separação entre a política e a administração e a primazia daquela sobre esta. Os pressupostos implícitos são a neutralidade e a discricionariedade da administração pública no uso imparcial e objetivo do poder que detém. A existência de regras impessoais, o estrito apego ao princípio da hierarquia, um sistema de controle vinculado à ordem hierárquica, assim como à existência de um sistema legal que contribua para evitar abusos, constituiriam os mecanismos básicos que possibilitariam, em primeira instância, a responsabilização da administração pública frente aos cidadãos. Em qualquer caso, o único instrumento real que esses disporiam seriam as eleições, já que usada sobre os políticos permitiria expressar a satisfação ou insatisfação do público com a administração pública. Essa situação assume que há clara separação entre a formulação e a implementação das políticas e que o aparato burocrático sempre encontrará e

adotará a maneira mais eficiente de implementar qualquer política. Assim, o público não necessitaria preocupar-se com a administração. Contudo, ainda segundo Grau (2003, p. 3), sabe-se que as eleições são um mecanismo extremamente imperfeito de responsabilização dos políticos, como também se sabe que a eficiência não é substancial ao aparato burocrático, sendo o processo de implementação de políticas públicas um processo eminentemente político.

Na visão de Grau (2003, p. 3) nas organizações públicas, o desiderato da *accountability* seria facilitar a “voz” dos usuários a fim de favorecer sua consulta, assim com facilitar a intervenção dos usuários nos órgãos de direção dos serviços públicos. Então, ainda na visão de Grau (2003, p. 7), esses seriam os agentes responsáveis por implementar o processo de controle social: os sujeitos sociais diretamente interessados nos resultados das políticas e das ações estatais (stakeholders); as organizações sociais permanentes que dispõem de suficientes poder e informação para enfrentar as agências; qualquer ator individual ou coletivo munidos de interesse públicos; e os meios de comunicação.

As sanções que a sociedade pode impor à administração pública, de acordo com Grau (2003, p. 8), são de caráter simbólico, expressas na desaprovação pública, seja a funcionários ou a decisões públicas. Tais sanções não têm efeitos mandatórios e sua eficácia depende da capacidade social de gerar protestos de alta ressonância, o que está condicionado não só à disposição de recursos organizativos, como também à possibilidade de mobilizar os meios de comunicação. Adicionalmente, a representatividade dos agentes responsáveis pelo controle social é altamente dependente do desenho institucional utilizado. Para a autora, o direito de vetar tanto funcionários eleitos como autoridades designadas, as ações consagradas constitucionalmente para assegurar a prevalência dos interesses coletivos, os recursos administrativos e uma institucionalidade controladora forte e independente, constituem recursos do controle social, que podem derivar em sanções formais à administração pública, capazes de dotar de eficácia as sanções simbólicas que, habitualmente, o controle social pode impor.

Para Grau (2003, p. 9), assumir que a *accountability* se refere à satisfação das legítimas expectativas acerca do uso da discricionariedade administrativa, ou seja, a legitimação da discricionariedade supõe admitir que para fazê-la não basta monitorar os resultados da ação administrativa, mas também controlar o que se “decide fazer”, a fim de que se tenha em conta as consequências para a sociedade. Esquemáticamente, pode-se dizer, segundo Grau (2003, p. 9), que “A” é *accountable* a “B” quando “A” é obrigado a informar a “B” sobre as ações e decisões de “A”, a justificá-las, e sofre sanções no caso de eventual condução

inadequada. Na visão de Grau (2003, p. 9) a responsabilização da administração pública ante a sociedade pode inclusive contribuir para atenuar a possível tensão que pode suscitar-se entre a democracia e a eficiência operacional: através da explicação e comunicação, os burocratas podem persuadir os atores externos de que certas áreas de autoridade discricionária na adoção das decisões são necessárias para a eficiente operação da agência.

Segundo Grau (2003, p. 2) existe uma concepção de *accountability* que assume que o controle pode versar tanto sobre as ações e decisões passadas, quanto sobre as futuras; podendo ser *ex-post* ou *ex-ante*. Assim, se o controle social deve incidir sobre as ações e decisões, não só passadas como também futuras da administração pública, tem que valer tanto para aqueles pontos onde se formam as decisões e políticas públicas como onde se produzem os bens e serviços públicos (GRAU, 2003, p. 9). Segundo a autora, os instrumentos e recursos de ação que podem ser postos a disposição da cidadania para exercer o controle social *ex-post* sobre a administração pública incluem ao menos três tipos complementares: direito a revocatória de mandato e remoção, recursos administrativos e recursos judiciais. Por sua parte, o exercício do controle *ex-ante* tem como recursos-chave as audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisão (GRAU, 2003, p. 26).

Adicionalmente, na perspectiva da aludida autora, se em algo existe consenso é que se não há informação, nenhum tipo de mecanismo de controle pode realmente operar (GRAU, 2003, p. 33). E por outro lado, mesmo não havendo mecanismos formais de controle, mas na presença de informação e de circunstâncias democráticas, o controle seria possível. Assim, as informações disponíveis à população não podem depender, exclusivamente, do que os governos queiram disponibilizar. Nesse sentido, ainda para Grau (2003, p. 33), faz-se imperioso dar respostas às seguintes questões:

- Quais os tipos e formas de informação suscetíveis de habilitar a cidadania para o controle sobre o governo?
- Quais são os desenhos institucionais através dos quais se pode operacionalizar a exigência do direito ao escrutínio público?

Dessa forma, para aquela autora, resta indubitável que a rendição de contas, fundamentada e se possível obrigada legalmente, abre oportunidade para que o público possa conhecer as razões das ações e decisões públicas. Contudo, é justamente quanto ao acesso dos cidadãos à informação pública onde existem os maiores déficits, pois quanto mais especializada seja a informação, menores são as probabilidades de que ela seja acessível à cidadania concernida (GRAU, 2003, p. 34). Por isso, o acesso livre a informação pública, além de facilitar o conhecimento por parte da sociedade das razões que motivam as decisões

públicas, contribui para que as competências técnicas necessárias sejam desenvolvidas. Nesse sentido é notável o aumento de grupos de cidadãos cujo propósito é disponibilizar informações sobre as ações e decisões da administração e expô-la à opinião pública. Enfim, deve existir sempre a disponibilidade de informação para que exista o acesso a ela no momento em que seja oportuno. Por isso, para Grau (2003, p. 35), as decisões sobre a revelação da informação pública devem ser matéria legal, para tanto o direito de acesso requer um direito de apelação, seja diretamente às cortes ou a órgãos independentes. Aquela autora entende que o reconhecimento e consagração do controle social como um direito pode dar força à legitimação institucional, haja vista o princípio de que nenhuma agência pública deve ser subtraída do escrutínio e do debate público. O reconhecimento jurídico do direito à informação sobre os atos administrativos e suas razões, para Grau (2003, p. 40), pode ser expressa em dois recursos: a exigência de rendição de contas e o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública.

Vera (2003, p. 2), baseando-se no trabalho de Schedler (1999, p. 15), utiliza o conceito de rendição de contas para se referir à complexa rede de mecanismos que certas sociedades contemporâneas têm construído para controlar os políticos e os burocratas, e apresenta três dimensões constitutivas desse construto, quais sejam: 1) a informativa, que pergunta o que foi ou será feito; 2) a explicativa, que oferece razões e forma juízos, justificando o que foi ou será feito; e 3) a exigitiva que reconhece o correto e castiga o errôneo mediante a penalização ou castigo. O autor entende a rendição de contas, conceito análogo à *accountability*, como um fenômeno específico das sociedades complexas contemporâneas que têm apostado em um modelo de Estado social democrático de direito (VERA, 2003, p. 1). O autor dispensa à rendição de contas uma visão integral que inclui, mas não se reduz, as noções de transparência, participação cidadã e controle. Dessa forma, o fenômeno da rendição de contas constitui-se em uma constelação de forças legais, políticas, socioculturais e econômicas que buscam fazer efetivo o controle do Estado, suas organizações e servidores.

Historicamente, segundo aquele autor, rendição de contas pode ser entendida como a ação de computar, avaliar, julgar ou verificar coletivamente algo. O uso do termo “rendição de contas” remete a significados como enumeração e justificação, mas também a sanção. E esse último é resultado lógico quando quem se justifica não logra convencer a quem o está avaliando. As dimensões conceituais da rendição de contas, para Vera (2003, p. 3) podem ser caracterizadas dessa forma:

- informativa —> narração
- explicativa —> justificação

- exigitiva —> direitos

Ainda segundo Vera (2003, p. 3), a lógica da rendição de contas tem a ver com a criação de um mecanismo, que é melhor descrito como uma “interface”, que é definido como um espaço relacional que pode ser analisado por uma parte, em termos de interesse social confrontado por outra, e em termos das interpretações e informações, presentes em interações estratégicas, durante o processo de implementação de políticas públicas. Assim, reconhecer os espaços institucionais de rendição de contas, a partir do conceito de “interface” advindo da abordagem de Long (1999), leva a considerar o espaço de rendição de contas como:

- Uma entidade organizada de intencionalidades e relações entrelaçadas;
- Um lugar para conflitos, incompatibilidades e negociações;
- Um lugar de confrontação de paradigmas culturais;
- Uma realidade onde os processos de conhecimento são centrais;
- Um espaço também constituído pelo poder, entendido como resultado de lutas por relações estratégicas e significados e por discursos múltiplos;
- Um espaço para intervenção planejada nos mundos de vida dos atores sociais individuais e coletivos

Adicionalmente, Vera (2003) apresenta uma tipologia para rendição de contas levando em consideração uma lógica espacial, uma lógica temporal e uma lógica temática. Na lógica espacial, têm-se as seguintes configurações:

- Vertical: a sociedade é que controla as ações o Estado. Se conforma via eleitoral, as demandas sociais não padecem de coerção estatal.
- Horizontal: remete à ideia de controle a partir do equilíbrio entre os poderes do Estado, como correlatos. Significa a existência de agências estatais que têm autoridade legal e estão dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais, com relação a atos ou omissões de outros agentes do estado.
- Internacional: acrescenta uma dimensão externa ao marco do Estado nação, com mecanismos de controle internacionais.
- Integrada: mecanismos de controle que vão desde a sociedade civil local até a esfera internacional, passando pela nacional, em correspondência com a integração multinível do processo de políticas públicas.
- Social: mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos de cidadãos, assim como também as ações midiáticas, podendo canalizar-se tanto por

vias institucionais como não institucionais. Pode ser exercida a qualquer tempo, diferente das eleições e não depende de calendários fixos. Se ativa a pedido e pode se dirigir ao controle de temas, políticas ou funcionários particularmente.

- Transversal: são mecanismos que estão desenhadas e funcionam de forma a lançar suas raízes de maneira explícita na sociedade civil, apesar de terem forte institucionalidade estatal. Contam com uma presença especialmente protegida de cidadãos independentes e autônomos que não os representam, mas sim exemplificam as qualidades de um *ethos* de cidadania. Geralmente têm funções consultivas e de controle, como as comissões governamentais de direito humanos.

Na lógica temporal, ainda para aquele autor, têm-se os seguintes aspectos:

- Prospectiva: refere-se ao momento do desenho das políticas públicas. Os membros da sociedade civil devem participar da maneira mais ativa possível. É necessário certo conhecimento técnico especializado e a existência de uma permeabilidade, de certa porosidade do Estado que faça possível uma comunicação fluida nesta primeira fase de instrumentalização democrática das políticas públicas. Requer alguma normatividade que faça vinculação clara das consultas aos afetados pelas ações do Estado.
- Processual: dá-se nos espaços materiais da implementação das políticas, onde elas tomam materialidade e onde precisamente se redefinem as macropolíticas e os macrodiscursos.
- Retrospectiva: leva em conta os efeitos das políticas, suas consequências e repercussões.

Já a lógica temática baseia-se na atividade pela qual o controle se leva a cabo:

- Política – utiliza o escrutínio público e sua legitimidade e prestígio. Relaciona-se à capacidade do eleitorado para fazer com que as políticas governamentais respondam a suas preferências, estando, portanto, intimamente interconectada com o conceito de representação democrática.
- Legal – baseia-se na eficácia e respeito às leis, na justiça e nas normas de conduta probas. Está orientada a garantir que as ações dos funcionários públicos estão delineadas legal e constitucionalmente.
- Administrativa – se sustenta na elaboração de objetivos e recursos com transparência, em controles e indicadores, assim como na realização da função pública com ética e responsabilidade

Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2006), a questão central posta ao conceito de *accountability* é, justamente, como regular e reduzir o hiato entre representante e representados enquanto, simultaneamente, preserva-se a distância entre as autoridades políticas e a cidadania, fato que caracteriza as relações de representação. Por isso, *accountability*, refere-se justamente à habilidade de assegurar que os agentes públicos sejam responsáveis por seus comportamentos, no sentido de serem forçados a justificar e informar suas decisões, sendo, eventualmente, sancionados por aquelas decisões. Especificamente quanto ao conceito de *accountability* social, Peruzzotti e Smulovitz (2006) entendem que o conceito abrange as iniciativas da sociedade civil e mídia, constituindo uma alternativa para o exercício da *accountability* das ações governamentais. Segundo os autores, focando-se no mecanismo tradicional de *accountability* – as eleições, a separação dos poderes e a existência de um sistema de freios e contrapesos entre as várias agências estatais – ignora-se o crescimento de formas alternativas de controle político que se assenta sobre os cidadãos e a mídia. Na abordagem daqueles autores, o conceito de *accountability* social incorpora os *insights* da literatura sobre sociedade civil e esfera pública à análise da *accountability*. O trabalho de associações cívicas, ONGs, movimentos sociais e organizações da mídia acrescentam, não somente novos recursos ao repertório clássico das instituições eleitorais e constitucionais para o controle do governo, como também, em certas ocasiões, compensa as muitas deficiências desses mecanismos.

Dessa forma, a *accountability* social engloba um conjunto diverso de iniciativas empreendidas por ONGs, movimentos sociais, associações cívicas e mídia independente, orientados em uma preocupação comum para melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. Esse conjunto de atores e iniciativas inclui distintas ações orientadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam. Esse conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo.

Assim, Peruzzotti e Smulovitz (2006) definem *accountability* social como um mecanismo de controle vertical, embora não eleitoral, das autoridades políticas, que reside na ação de uma ampla gama de associações civis e movimentos e da mídia, interessados e habilitados em exercer influência no sistema político e na burocracia pública. Essas ações monitoram a atuação dos agentes públicos, expõem os erros governamentais e podem ativar a

ação das agências de controle horizontal. A *accountability* social emprega ferramentas institucionais e não institucionais, e pode ensejar penalizações formais (estimulando a ação de agências apropriadas) e informais (descrédito público com implicação para a reputação dos envolvidos). Para Peruzzotti e Smulovitz (2006) a *accountability* social influencia na formação das agendas públicas, evidenciando os temas de maior relevância para a sociedade, conformando a atuação do Estado. Os mecanismos sociais de *accountability* podem ser responsáveis em tornar as administrações públicas mais responsivas às necessidades sociais, representando um importante complemento as eleições no estabelecimento de governos mais *accountables*.

Os mecanismos sociais, segundo Peruzzotti e Smulovitz (2006), não dependem de calendários fixos, operando de forma descentralizada, fragmentada e seletiva. Podem atuar sobre objetivos específicos e não precisam atuar sobre uma gama variada de propósitos, simultaneamente, como as eleições. Como são fragmentados, permitem aos cidadãos, atuar, especificamente, sobre os temas que lhe são interessantes. Podem ser utilizadas por associações civis, organizações não-governamentais, movimentos sociais e mídia, incluindo atores internacionais, enquanto as outras formas de *accountability* são consagradas aos partidos políticos com representação parlamentar, o legislativo, o judiciário e agências governamentais.

Os principais recursos disponíveis para o controle social, ainda para Peruzzotti e Smulovitz (2006), são a intensidade e visibilidade da repercussão (*voice*), os quais não têm efeitos mandatórios. Contudo, considera-se que têm consequências materiais. Eles impõem custos reputacionais que podem causar estragos políticos. Nos contextos democráticos, onde a vida política dos atores depende da obtenção de votos, os custos reputacionais podem se tornar uma questão de sobrevivência, além de poderem deflagrar a ação das instâncias apropriadas como o judiciário, o legislativo e até alterar o curso das eleições. Exposição e denúncia são dois dos principais instrumentos do controle social. A sinalização pode implicar não só o aprofundamento de um tópico já sob atenção, mas também o alargamento das agendas públicas. Dessa forma, o controle social contribui para o exercício dos controles vertical e horizontal, muitas vezes forçando os agentes públicos a se manifestarem sobre questões não muito claras ou ainda pouco discutidas. Os mecanismos sociais podem dar visibilidade e articular as demandas de atores desarraigados das arenas representativas, enquanto os mecanismos eleitorais e horizontais somente podem ser ativados por elementos majoritários, mecanismos sociais derivam da legitimidade dos direitos de cidadania de pleitear no Estado de direito (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2006). A ação dos cidadãos na

busca de maior supervisão das autoridades políticas tem se tornado um aspecto crucial da vida política e está rapidamente redefinindo as ligações entre representantes e representados. A emergência dos discursos políticos orientados para a cidadania, a exposição de escândalos governamentais na mídia e a atuação dos movimentos sociais organizados são apenas alguns exemplos de como os processos de *accountability* estão tomando lugar.

Mecanismos sociais, para Smulovitz e Peruzzotti (2000), podem também ativar a operação dos mecanismos horizontais quando: um movimento social estiver suficientemente mobilizado e organizado em torno de uma demanda em particular; a mídia der suficiente cobertura a ações de reclames particulares; indivíduos ou grupos mobilizarem procedimentos judiciais cabíveis. Contudo, ainda segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000), os mecanismos sociais somente são efetivos quando têm habilidade de gerar atenção para o problema levando as instâncias políticas a apreciar o assunto. Portanto, o conceito de *accountability* social expande o sistema de freios e contrapesos entre as agências estatais, incluindo a arena social composta por múltiplas associações autônomas e heterogêneas. Nesse sentido, a *accountability* social revive o argumento pluralista sobre a importância da esfera social como um contrapeso que complementa os mecanismos de *accountability* horizontal.

Para Peruzzotti (2000) importantes setores da cidadania se negam a cumprir um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de responsividade que dão legitimidade ao vínculo representativo. Esta nova interpretação do contrato representativo enfatiza o estabelecimento de mecanismos e recursos para monitorar e disciplinar os representantes políticos. Já não se trata de, simplesmente, delegar a confiança nas qualidades pessoais de um líder, existindo uma preocupação em complementar o ato de autorização política com o fortalecimento de uma rede impessoal de dispositivos institucionais de supervisão e controle do poder. Assim, os cidadãos e as organizações da sociedade civil na esfera pública passam a questionar determinadas decisões ou políticas públicas, denunciar comportamentos ilegais ou tematizar novos problemas ou assuntos.

Segundo Peruzzotti (2000), o espaço público de muitas das novas democracias está sendo gradualmente ocupado por uma nova geração de associações cívicas, organizações não-governamentais, movimentos sociais e organizações de mídia, organizadas ao redor de uma política de *accountability* social. Essa nova forma de política, que surge no espaço da sociedade civil, engloba uma variedade de ações coletivas e ativismos cívicos que compartilham uma preocupação comum em melhorar o funcionamento das instituições

representativas, por meio do fortalecimento dos mecanismos de controle da legitimidade dos funcionários públicos. Dentro dessas diversas formas associativas que integram os atores da política de *accountability* social se distinguem os seguintes atores: a) movimentos sociais de setores sociais diretamente afetados por ações estatais; b) associações cidadãs altamente profissionalizadas e de caráter permanente; e c) jornalismo independente que em algumas ocasiões dá visibilidade às denúncias ou iniciativas, se convertendo em um protagonista da política de *accountability* social ao gerar denúncias próprias, frutos de suas investigações.

Na visão de Peruzzotti (2000), a política de *accountability* social representa um importante complemento subinstitucional que incide diretamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticais quanto horizontais, atuando de duas maneiras fundamentais: a) sinalizando déficits ou aspectos problemáticos no desempenho institucional de distintas agências e organismos; b) forçando a ativação de ditas agências através da pressão social e midiática.

Para Márquez (2001), resta, indubitável, a importância da *accountability* social para otimizar o funcionamento do aparato estatal. Citando Habermas, a autora sustenta que a única maneira de influir sobre o “poder administrativo” é opor a ele o “poder comunicativo”, com a formação espontânea de opinião em espaços autônomos. Para a autora, a *accountability* de um ator existe, de fato, quando este se obriga a informar acerca de suas ações e suas decisões não só passadas como também futuras, quando se compromete a justificá-las e a sofrer castigo em caso de eventuais más condutas. Na sua visão, três parecem ser as condições para o exercício do controle social (MÁRQUEZ, 2001):

- A disposição de recursos sancionadores para o exercício do controle social;
- O direito a informação e espaços de discussão; e
- A habilitação dos sujeitos do controle social.

Desta forma, ainda para Márquez (2001), não se terá avançado realmente no controle social se a informação sobre os atos governamentais e suas razões estiver restrita, ou se a divulgação da informação estiver sujeita a discricionariedade do próprio aparato do Estado. A disponibilização da informação constitui na condição básica para *accountability* social. Ademais, uma condição básica para o exercício do controle social é a recuperação de um modelo de políticas e decisões públicas que seja informativo. A possibilidade de uma interação política comunicativa, junto com o pluralismo na representação social, abre a possibilidade de constituir arenas públicas mediadoras entre a esfera estatal e social. Adicionalmente, faz possível que o controle social não se concentre apenas nos resultados da ação pública, mas também na formação das decisões. Por meio deste controle, indivíduos e

organizações assumem responsabilidades frente ao desempenho público. Dessa forma, a *accountability* pode ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. A *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Para Sanchez (2003) o problema da fragilidade dos controles sobre a burocracia pode ser caracterizado pela existência entre Estado e sociedade de uma assimetria de informação que precisaria ser, progressivamente, superada, ou pelo menos fortemente minimizada para que se torne visível o poder que se oculta à margem dos códigos legais. Na sua visão os governantes normalmente se deparam com problemas de *adverse selection* e *moral hazard* quando a burocracia, que detém conhecimentos, pode utilizar determinadas informações para obter vantagens, possuir incentivos para distorcer políticas, sobretudo no que tange ao beneficiamento de seus clientes em detrimento de objetivos programáticos de governo. Assim, o controle do setor público passa por caminhos corretos de informações acessíveis, fazendo-se necessário levar em conta a qualidade e a quantidade de informações para que se tornem realmente instrumentais. Além da informação, é preciso haver um quadro legal que permita a contestação das ações contrárias ao interesse público.

Entretanto, para Levy (1999, p. 401), a oferta e o acesso à informação isoladamente não são suficientes dadas as assimetrias existentes, principalmente se for levado em conta os desníveis educacionais de sociedades como as latino-americanas e se for admitida a existência de “subsistemas societais” que se tornam impenetráveis, do ponto de vista cognitivo, para serem influenciados. Faz-se necessário, assim, criar traduções de um público para outro possibilitando uma interlocução autêntica.

Arato (2002), por sua vez, declara que se valorizamos a conexão entre representantes e representados, então é a *accountability* um meio importante de reforçar esta norma democrática. Portanto seria absurdo negar que *accountability* não seja uma dimensão crucial de qualquer democracia moderna. Por isso, a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil. Na visão de Vieira (1999, p. 216), a construção de uma cidadania plena exige um sábio equilíbrio entre os espaços públicos e privados, pois o predomínio excessivo de um pólo pode inviabilizar o outro. Em outras palavras, tratar-se-ia de buscar a integração da solidariedade familiar, existente no espaço doméstico, com as regras impessoais, racionais das instituições públicas. A prática da cidadania depende de fato da reativação da esfera pública, onde indivíduos possam agir coletivamente e se empenhar em

deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetem a comunidade política. Em segundo lugar, a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença. Cidadania participativa é também essencial para a ação política efetiva, desde que habilite cada indivíduo a ter algum impacto nas decisões que afetem o bem-estar da comunidade.

2.8 Transparência: o Estado visível à sociedade

Finance is the art of passing money from hand to hand until it finally disappears.
(Robert W. Sarnoff)

O reclame por uma maior responsabilização dos agentes públicos e o movimento para constituição de governos mais participativos e abertos à interação com a sociedade se traduziram em reivindicação para uma maior visibilidade dos processos de formação das decisões públicas. Ao se exigir que os governos se tornem mais permeáveis à atuação da sociedade, constituindo estruturas sensíveis à influência das reivindicações públicas leva a considerar que a existência de *accountability* aponta para a criação de transparência. Na visão de Ribeiro (2003, p. 72), os princípios democráticos levam à compreensão da transparência como um item do controle social sobre o Estado, reconhecendo o interesse público com a submissão ao princípio da publicidade. Dessa forma, o grau de transparência de um Estado está relacionado com seu grau de democratização e é viabilizado, principalmente, pelo direito e pelo acesso à informação governamental (RIBEIRO, 2003, p. 73). Logo, o conjunto de condições necessárias para uma organização governamental mostrar-se transparente está relacionado à radicalização do processo de democratização do Estado e ao grau de legalidade e institucionalidade do direito e ao acesso à informação. É nesse sentido que, ao se considerar os processos de *accountability* como elementos centrais de formação de uma governança democrática, as iniciativas de publicização e transparência são tomadas como de extrema relevância.

Com o avanço dos processos que definem a globalização, aumentou a transparência na medida em se derrubaram barreiras, se transpuseram fronteiras e se venceram limites que separavam as pessoas, dando margem a um ambiente de valorização da liberdade. Para Gomes Filho (2005), esse ambiente de liberdade oferece as condições para que se crie uma cultura da informação. De modo que esses processos globalizados acabaram instaurando um círculo virtuoso, com ganhos potenciais de transparência para o relacionamento humano. Com isso, o anseio por transparência nos dias de hoje é cada vez maior. As pessoas em geral

esperam que aqueles que têm alguma responsabilidade sobre as suas vidas se desincumbam dessa responsabilidade com transparência. Isso envolve as organizações de modo geral e também o Estado, uma vez que essa demanda por transparência se dirige indistintamente ao poder público. A transparência pública se impõe aos agentes do Estado e a todos que se ponham na sua posição.

Para Gomes Filho (2005), a transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência. A publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. A transparência, para aquele autor, “requer a disposição de se desproteger em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer, externamente, aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro” (GOMES FILHO, 2005, p. 5).

Ainda segundo Gomes Filho (2005, p. 6), quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, ela tem a capacidade de possibilitar que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo; o que tem impacto positivo sobre o exercício do poder, porque compartilhar poder significa democratizá-lo e leva, invariavelmente, ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. A transparência confere lucidez ao exercício do poder e poder transparente tende a ser poder consciente. Dessa forma, segundo aquele autor, dar transparência ao poder, implica melhorá-lo.

Gomes Filho (2005, p. 6) entende também que a transparência implica re-valorizar aqueles sobre os quais o poder se exerce permitindo que essas pessoas envolvam-se no exercício do poder, assumindo a posição de protagonistas dessa relação. Ao conhecerem por dentro como o poder funciona, essas pessoas passam a ter condições de participar do seu exercício, interferindo sobre ele, cobrando ou exigindo que se faça aquilo o que se apresenta como necessário. A democratização que a transparência confere ao poder modifica-o. Ganhando transparência, as relações entre sujeitos que originalmente eram desiguais passam a ser travadas em pé de igualdade. Portanto, dar transparência a uma relação de poder significa promover o seu re-equilíbrio. Nesse sentido, Jardim (1998) declara que a transparência nas ações governamentais é o primeiro passo para se conseguir o

fortalecimento das instituições e uma democracia de verdade, com o fortalecimento dos vínculos entre sociedade e Estado.

Para Jardim (1995) a transparência administrativa constitui-se em um dos requisitos de controle da sociedade sobre o Estado, havendo claros indicadores que caracterizam a transparência administrativa como manifestação do Estado e demanda social. Assim, a participação social na formulação de políticas públicas constitui-se em um processo inerente à transparência informacional do Estado. Segundo o autor, um dos instrumentos mais recentes de controle do Estado pela sociedade é o direito à informação governamental. Jardim (1998, p. 56) entende ainda que, o exacerbado intervencionismo estatal que produziu incursões crescentes do poder administrativo na vida cotidiana, a evolução dos conceitos democráticos dos direitos e das liberdades, e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação apresentam-se como razões para explosão reivindicatória da transparência. Nesse sentido, a transparência configura-se como elemento capaz de renovar, profundamente, o sentido das relações entre o Estado e a sociedade, tornando-se conceito-chave para exprimir a dinâmica de evolução que afeta os sistemas administrativos. Esta situação coincide com uma difusão mais global da transparência, um valor em ascensão nas sociedades contemporâneas.

Segundo Jardim (1998, p. 60), a noção de transparência relaciona-se com duas dimensões: comunicação e publicidade. A publicidade deixa transparecer as relações internas da administração pública, as condições de exercício da autoridade e as condições de tomada de decisão. Contudo, a ideia de transparência seria mais ampla e exigente que a de publicidade, pois implica a exposição da administração ao debate público, submetendo-a à pressão da opinião pública, fazendo com que o Estado não possa mais evitar a prestação de contas, nem deixar de justificar suas escolhas ou corrigir seus erros (JARDIM, 1998, p. 65). A transparência aproxima a administração da sociedade, expressando o fim de uma administração separada e isolada.

Por outro lado, na visão de Jardim (1998, p.49), o segredo impediria um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o poder. Cria-se uma realidade escondida e outra aparente. Tendo acesso apenas a esta última, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem respeito. Dessa forma, o segredo revelaria, antes de tudo, a sobrevivência de um autoritarismo administrativo, totalmente incompatível com uma construção democrática que implica o debate público e na possibilidade do cidadão ter acesso à informação. Jardim (1998, p. 51) argumenta ainda que a informação confiscada pelos

governantes e funcionários seria o indicador de uma democracia podada, na qual os cidadãos, tratados como intrusos, permanecem administrados, sem verdadeiramente adquirir a cidadania. Privados do acesso às fontes de informação e ignorando os motivos das decisões a eles relacionadas, os cidadãos encontram-se à mercê de uma administração anônima, sem rosto e impenetrável. A persistência do segredo seria contrária ao cidadão que deseja, cada vez mais, conhecer, compreender, ser compreendido. O segredo seria também nefasto à administração, criando um clima de desconfiança que bloqueia a comunicação, entrava a coleta de informações e favorece reações contrárias por parte dos cidadãos.

Contudo, segundo Jardim (1998, p. 51), o segredo acaba sendo justificado em algumas atividades da administração pública, no intento de se preservar a independência e a liberdade de decisão do Estado em relação aos interesses privados. A suposta impermeabilidade do Estado às pressões exteriores deveria garantir sua neutralidade. Suas decisões seriam assim, exclusivamente, tomadas em nome do interesse geral. Sob esta condição, a administração não seria obrigada a prestar contas de suas escolhas a todo o momento: aproveitando-se de um ou outro efeito de surpresa, ela poderia garantir uma melhor eficácia, defendendo assim, o interesse geral. A satisfação do interesse geral justificaria o segredo e o público torna-se secreto. A obrigação de discrição que pesa sobre os funcionários buscaria proteger a administração pública das influências do seu entorno social. O segredo administrativo visaria, portanto, preservar a administração do exterior e também consolidá-la interiormente.

No entanto, ainda na visão de Jardim (1998, p.52), as noções sobre as quais o edifício do segredo do Estado é construído mostram-se particularmente tênues, já que o interesse geral e a eficácia não se definem em relação a critérios precisos. Tendendo a funcionar de forma fechada, a administração chega a esquecer a finalidade da sua ação. Isolando sua dinâmica interna da dinâmica social, a fim de preservar sua neutralidade, a administração consolida sua relação hierárquica em relação à sociedade. Portanto, continuando com Jardim (1998, p. 53), os fatores da opacidade se situam sobre dois planos: o político e o administrativo. No político, visando à preservação da autonomia que adquirem na gestão dos assuntos públicos, os eleitos não têm interesse em deixar transparecer informações que poderiam, não somente reduzir sua margem de ação, mas também serem explorados pelos seus adversários. No administrativo, onde a opacidade seria resultado da frágil familiaridade dos cidadãos com a estrutura burocrática e do temor de a transparência reduzir as possibilidades de manobras do corpo administrativo junto ao cidadão e aos grupos de interesse. Nesse sentido, para Jardim (1998, p. 74), há uma constante busca no sentido de preservar a autonomia da administração,

mantendo certo segredo, evitando que um controle real possa se instaurar e que o administrado adquira uma capacidade efetiva de ingerência na máquina administrativa.

A complexidade das estruturas e a relativa passividade dos usuários, face aos procedimentos de acesso complicados, são suficientes para manter o cidadão à distância. Ademais, segundo Jardim (1998, p. 74), a discussão sobre a transparência esbarra na questão da eficácia da administração pública. Contudo, segundo o autor, há que se considerar o argumento que a transparência pode ser um elemento de garantia da eficácia na tomada de decisões, garantindo-lhe legitimidade. O direito de inspeção dos cidadãos é considerado como um meio para combater a ineficácia, os erros, o abuso de poder e a corrupção. Assim, é que nos estados democráticos, Estado e sociedade civil interagem no âmbito do público, no qual as questões que podem interessar à coletividade são explicitadas e discutidas. Uma condição vital para a participação efetiva nesse âmbito é que essas questões – por afetarem ou poderem afetar a coletividade – sejam debatidas e publicizadas isto é, passem a ser conhecidas por qualquer um. Assim, a noção de transparência apresenta, segundo Debbasch (1990), citado por Jardim (1998, p. 57) três facetas:

- O direito de saber: o cidadão tem o direito de saber o que sucede no interior da administração pública;
- O direito de controlar: sabendo deve controlar, verificar a legalidade e oportunidade dos atos administrativos; e
- O direito de ser ator: não ser mero expectador da vida administrativa.

Para Jardim (1998, p. 57), a transparência realiza-se pelos direitos de acesso a documentos, pelo acesso à motivação dos atos e por meio da participação dos atores envolvidos e interessados. Na visão do autor, governos transparentes promovem acesso à informação precisa e compreensível e oportuna; explicam claramente suas decisões; garantem revisão de decisão caso haja insatisfação; consultam sobre expectativas antes de estabelecer regulamentos; atuam conjuntamente na implantação de mudanças; não procuram pretexto para justificar inação; não prometem o que não podem cumprir; afirmam o que farão e cumprem o que afirmam; e aceitam prontamente a responsabilidade por seus atos e omissões.

Para Grau (2006, p. 1), a transparência é um dos valores mais apreciados na atualidade. Muitos são os fatores que estão convergindo para que isto ocorra. Um deles é a superação dos autoritarismos que estão fragilizados pela livre mobilidade da informação. Por conseguinte, a revalorização da democracia e em especial da liberdade, tem trazido o desconforto com o fato de que sejam outros que decidam quais coisas devem ser conhecidas pelos cidadãos. Existe assim uma ampla reivindicação da circulação da informação como

veículo de liberdade. Outro fator que, possivelmente, também esclarece a importância que a transparência tem adquirido atualmente, é a revalorização do mercado, pois, como reconhece Grau (2006, p. 1), a atividade empresarial em um mundo cada vez mais globalizado depende em boa medida da honradez com que os recursos públicos sejam utilizados. É também possível, ainda segundo Grau (2006, p.1), que os movimentos recentes de reforma do Estado também tenham incidido na valorização da transparência. O reclame por uma maior responsabilização dos gestores públicos, seja para fundamentar sua maior discricionariedade, seja a partir do descontentamento com seus resultados, se traduziu em reivindicação de uma maior visibilidade dos processos de formação das decisões públicas e dos resultados da gestão pública.

Grau (2006, p.2) ressalta, igualmente, que a transparência é um valor contextual, isso significa que a maneira como é concebida, medida e implementada, depende do contexto em que é discutida. A transparência não só pode conter os abusos de poder, como também pode ser um instrumento poderoso de mudança da gestão pública, tendo tanto a capacidade de produzir mais democracia, como mais eficiência nas políticas e serviços públicos. As virtudes da transparência dependem de que se a assuma como um processo complexo, que requer um enfoque compreensivo e uma abordagem multifacetada e política. Há evidências de que a simples publicação de certas informações pode melhorar os serviços ao assegurar que os recursos cheguem a seu destino. É assim que, segundo Banco Mundial (2004, p. 8), “o meio mais poderoso de incrementar a voz dos pobres na formulação de políticas públicas seja uma melhor informação”.

Para Grau (2006, p. 3), a transparência é um recurso-chave para que a cidadania possa desenvolver uma influência direta sobre a administração pública, de modo a compensar as assimetrias de poder na formação das decisões públicas e na geração de bens e serviços públicos. Em certas ocasiões, a transparência se converte no único meio possível de influência, pois nos casos em que não haja canais orgânicos de participação social, mas acesso a informação pública, pode haver ao menos influência indireta da cidadania sobre a administração pública através dos processos de formação de opinião pública, de debates e mobilização social. Por outro lado, a existência de canais de participação cidadã sem acesso a informações-chave, invalida, na prática, a participação como recurso de influência. Ademais, para Grau (2006, p. 4), a transparência dos processos de formação das decisões minimiza o corporativismo do aparato público. Logo, a transparência pode ajudar a melhorar a qualidade democrática das decisões e políticas públicas e potencializar os meios de democratização da administração. O valor da informação como garantia da democracia parece uma questão

indiscutível, ainda mais quando se tem em conta a exigência de tornar mais responsável a todos os que se ocupam de assuntos públicos.

Outra maneira de referendar a conexão entre transparência e democracia é visualizá-la como um recurso fundamental da *accountability* (GRAU, 2006, p. 5). A responsabilização da administração pública tem duas dimensões: o poder de fiscalizar; e o dever de explicar e justificar o desempenho e uso do poder parte dos agentes públicos. A primeira dimensão incumbe à cidadania e remete a capacidade de participação cidadã e, em particular, de controle social sobre a gestão pública. A segunda dimensão incumbe aos agentes públicos e se expressa em seu dever de informar sobre os processos de decisões públicas e seus resultados. A primeira dimensão tem como condição de eficácia a existência de transparência. A segunda dimensão é a que a cria. Assim pode-se dizer que a existência de *accountability* aponta para a criação de transparência. Esse processo, conforme assinala Schedler (2004, p. 26 e 27), é sempre relativo: se a informação fosse perfeita e o exercício do poder transparente, não haveria necessidade de exigir contas a ninguém. A demanda por prestação de contas, a demanda por se fazer transparente surgiria da opacidade do poder. Quanto maior seja a transparência, mais haveria uma gestão responsável, o que se traduziria em uma maior transparência.

Na visão de Grau (2006, p.5), o segredo não só oculta as deficiências do governo, como também pode agravá-las. Para ela, se houvesse menos segredo não só se elevaria o fluxo de informação, como também se reduziriam as atividades de geração e busca de renda que conduzem a um fluxo de informação distorcida. Pois se a informação é escassa, converte-se em bem valioso e se criam mercados e surgem pessoas com motivos para manter a escassez artificialmente criada. A transparência se constitui, assim, em um incentivo que se pode usar para aumentar a eficiência (GRAU, 2006, p. 6). No caso de entes normativos e formuladores de política a transparência atua como fator de concorrência entre ideias, argumentos e políticas. As audiências públicas e a exposição pública de anteprojetos de leis podem fazer possível a concorrência de ideias e contribuir para a eficiência. Já no caso de órgãos voltados para a alocação de bens, produtos e serviços a transparência se converte em um incentivo para promover uma maior eficiência ao fomentar a concorrência por aprovação social de parte dos serviços públicos. Nesse sentido, a transparência pode converter-se em um incentivo a melhora do desempenho, via pressão social. A publicidade sobre os resultados obtidos por uma organização pode constituir-se em um sistema eficaz de incentivos para os dirigentes, principalmente quando se leva em conta que os gestores públicos, muitas vezes, temem mais a

reação política e os questionamentos sociais sobre o uso dos recursos públicos que as críticas dos usuários sobre a qualidade dos serviços.

Ademais, a transparência pode ainda, segundo Grau (2006, p. 7), ser um motor de eficiência por uma via indireta, ou seja, por meio da geração de confiança, tal como faz o capital social. A conexão é bastante evidente: se há a percepção de que alguém se deixa conhecer, existe a possibilidade de lograr acordos críveis e, também se cria um incentivo à cooperação voluntária, que se constitui em elemento chave para uma nova gestão pública fundada na co-responsabilidade. As agências governamentais, ao constituir um espaço privilegiado para a definição e implementação das políticas públicas, não poderiam eximir-se do estabelecimento de uma relação participativa com os respectivos sujeitos sociais para efeito de uma construção plural do interesse público. Mas para que a participação cidadã possa inserir-se num processo de transmutação das assimetrias na representação deve-se criar uma estrutura de oportunidades viabilizando a primazia da política na condução dos assuntos públicos e recuperando o papel da sociedade em sua definição e gestão. Para Grau (2006, p. 7), o fator mais crítico para a participação dos cidadãos e para a construção de institucionalidades discursivas é a disponibilidade de informações suficientes e, sobretudo, não distorcidas. Assim, na visão da autora referir-se a transparência é, indubitavelmente, referir-se a informação.

Contudo, não basta que exista informação para que haja transparência, assim é que Kaufman (2005) define transparência, como o fluxo oportuno e confiável de informação acessível a todos os implicados. Nesse sentido, para Grau (2006) quatro são os componentes que a informação tem que ter para que seja transparente: relevância, acessibilidade, qualidade e confiabilidade. A relevância depende de quem são os usuários potenciais da informação. Entretanto, há uma primeira delimitação quando está se tratando da transparência: neste caso, a referência obrigatória é a cidadania, de maneira que a relevância da informação está condicionada a se serve ou não a seus fins. A relevância da informação se associa em forma direta à sua utilidade para a cidadania (GRAU, 2006, p. 8). O que interessa à cidadania não é, necessariamente, o que interessa aos gestores públicos ou aos políticos. O direito dos cidadãos de acesso à informação, segundo Grau (2006, p. 8), deveria estar vinculado à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, assim é que certos tipos de informação adquirem relevância sobre outros. Dessa forma, a questão crítica é identificar que informação serve realmente à cidadania para influir nas agendas públicas. A utilidade da informação para a cidadania não só se vincula com que dados são disponibilizados, mas como se disponibilizam. Sobre o assunto, Abramo (2002, p. 206) assinala que o Estado gera muitos tipos de informações, e já que os

interessados em ter acesso às informações diferem entre si, e dado que as agregações que cada um necessita também variam, é imprescindível implementar mecanismos de organização e recuperação da informação, pois como o mesmo autor assevera, “somente informações estruturadas são úteis” (ABRAMO, 2002, p. 206).

Segundo Grau (2006, p. 10), a acessibilidade da informação significa a possibilitada que a cidadania se aproprie com facilidade da informação, o que, entre outras questões, supõe estabelecer mecanismos para indexação e referenciamento cruzado de dados, de forma a permitir buscas eficientes e agregações definidas pelo usuário e não somente pela autoridade. Assim, o passo mais importante é garantir o acesso à informação pública governamental, mas não é o único passo, já que nem toda informação é compreensível. Quanto mais especializadas forem as informações, menores são as probabilidades de que ela seja inteligível para a cidadania. O livre acesso às informações públicas, além de facilitar o conhecimento por parte da sociedade sobre as razões das decisões públicas, contribui para que agências, com competências técnicas necessárias, traduzam as informações especializadas. É notável, neste sentido, o incremento das organizações sociais, ou simplesmente grupos de cidadãos cujo propósito é “conquistar” informações sobre as ações, decisões e gastos da administração e expô-las à opinião pública (GRAU, 2006, p. 20).

Para Grau (2006, p. 11), não restam dúvidas que as decisões sobre a revelação das informações públicas devem ser matéria legal, ou seja, instituídas como um direito. O reconhecimento desse direito é o primeiro elemento que faz com que a transparência possa traduzir-se em redução da discricionariedade dos agentes públicos para determinar qual informação é pública e qual é confidencial. Conforme Grau (2006, p. 13), a transparência constitui um processo cujo desenvolvimento não se pode deixar sujeito à discricionariedade das próprias autoridades. As leis de acesso à informação instituem o direito e assim, constituem em um dos meios mais importantes de transparência. Contudo, para se fazer exigível, à informação não basta que se consagre o direito; é imprescindível que existam canais adequados que permitam que o direito possa ser reclamado toda vez que as autoridades públicas intentem em violá-lo (GRAU, 2006, p. 11). Segundo Grau (2006) são consagrados os seguintes meios de atingir a transparência:

- As leis de informação: as leis de acesso à informação pública constituem importante instrumento de garantia para o acesso amplo à maioria dos campos da atividade administrativa. Assim é que, em princípio, se pode estar de acordo com o fato que aqueles países que desenvolvem essas leis podem ser considerados estados pró-ativos que privilegiam a transparência de seus governos e a assunção

de responsabilidades por parte de seus cidadãos. Flores-Trejo (2005, p. 19) sustenta que é necessário verificar que as leis de acesso cumpram com certos princípios básicos, já reconhecidos por organismos internacionais, tais como limites de direito de acesso à informação; órgão garantidor; procedimentos de acesso; promoção de uma cultura de acesso à informação pública; *hábeas data*; informação de ofício; máxima publicidade e gratuidade.

- Os canais institucionais de transparência: procedimentais – audiências públicas, exposição pública de projetos de decisão; publicidade da gestão de interesses organizacionais – conselhos deliberativos, comitês de vigilância; mistos – orçamento participativo, cartas-compromisso.
- As políticas de informação: a existência de leis que resguardem o direito à informação e de mecanismos múltiplos que permitam exercitá-lo, são condições necessárias, mas não suficientes para assegurá-lo. Essas políticas podem conectar os desenvolvimentos da administração eletrônica com a transparência, criando maiores garantias de visibilidade das ações públicas. Há países que têm leis sobre acesso à informação e leis de procedimentos administrativos e que usam seus princípios para definir políticas de informação.

Grau (2006, p. 20) alerta, por outro lado, que nenhuma garantia de direito tem real eficácia se não existe uma cidadania que os exercite. Uma cidadania crítica e ativa e um governo aberto e receptivo são duas caras de uma moeda que faz da transparência um meio útil para melhores decisões e serviços públicos. Em uma sociedade desorganizada, apática e desinteressada, será muito difícil estabelecer a política de transparência, já que toda iniciativa de demanda e exigência de informação suficiente, confiável e verificável deve provir do conjunto da sociedade.

Para Kondo (2002, p. 13) a transparência pode ser entendida como um dos elementos-chave da boa governança, o que inclui assegurar a publicidade em relação às intenções, formulações e implementação das políticas públicas. Ainda segundo o autor, transparência na administração pública é aumentada pelo escrutínio público forte, baseado em disposições legais sólidas que garantam o acesso à informação. Fortalecer as relações com os cidadãos é um bom investimento para melhorar a formulação de políticas públicas e um elemento central da boa governança. Investir na participação permite que os governos aproveitem novas fontes de ideias, informações e recursos políticos ao tomarem decisões. Igualmente importante, contribui para a construção da confiança pública no governo, aumentando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica. Segundo Kondo (2002, p. 15) os governos

devem assegurar que a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante, fácil de encontrar e de compreender.

Torres (2004, p. 42) afirma que, a transparência e a disponibilização da informação no setor público consagram, entre outros, dois grandes objetivos: atacar a corrupção e propiciar o aperfeiçoamento constante das ações estatais. Para o autor, com o aumento da transparência das ações estatais, os mecanismos de controle social são aumentados, com impactos positivos sobre a responsabilização dos governantes. Assim, quanto mais intensa for a circulação da informação, maiores serão as chances e oportunidades para que as políticas públicas sejam implantadas e ajustadas de maneira a ganhar em eficiência e eficácia. Consequentemente, a ampla difusão da informação também abre oportunidades para que o usuário/cidadão possa interagir com os formuladores/executores, com provável ganho no aprimoramento de políticas públicas. Contudo, ainda para Torres (2004, p. 42), a informação de qualidade e bem focada não dispensa a interação com os usuários, sempre importante para o aprimoramento das políticas públicas.

Segundo Torres (2004, p. 43), a transparência e a informação podem ser consideradas importantes mecanismos para aprimorar a implementação de políticas públicas. Contudo, apesar de importantes, esses mecanismos (transparência e informação) não devem ser analisados sem uma adequada qualificação, para que não haja uma aposta excessivamente otimista em relação à eficácia dos mecanismos de controle social. Uma primeira grande dificuldade surge quanto à capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela administração pública. Na maioria das vezes, as informações disponíveis são excessivamente técnicas para serem entendidas e processadas pelo cidadão (TORRES, 2004, p. 43). A informação está disponível, mas apresenta uma natureza altamente especializada que dificulta, e, no limite, inviabiliza o controle social exercido pelo cidadão, que se constitui no objetivo primordial desse esforço de transparência empreendido pela administração pública. O que se pergunta então, segundo Torres (2004, p. 44), é se há preparo amplo para o processamento satisfatório desse volume descomunal de informações e que uso tem-se condições de fazer das informações recebidas.

Dessa forma, Torres (2004, p. 45) não identifica dificuldade maior quanto à criação e divulgação da informação na administração pública brasileira. Os problemas mais relevantes, segundo o autor, surgem exatamente no momento do processamento dessa infindável produção. Outros problemas importantes, ainda segundo Torres (2004, p. 43 e 45) quanto à efetivação da transparência são o desinteresse do cidadão comum pelos assuntos público e o caráter assimétrico da informação. O acesso à informação dificilmente é igualitário para todos

os atores envolvidos em determinado contexto político, gerando resultados diferenciados quanto ao acesso e ao processamento dessa importante ferramenta, implicando ações estratégicas com níveis variáveis de racionalidade coletiva. Por isso, aquele autor alerta para a necessidade de se disponibilizar informações estruturadas e gerenciais com que se possa trabalhar. Informações brutas e dados desorganizados não representam nada para o controle social, pela dificuldade que impõem para seu manuseio e processamento (TORRES, 2004, p. 56).

Para Frey et al (2002), 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. O acesso livre e transparente às informações é pré-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. Assim, para entender a envergadura do tema do acesso à informação para a transparência governamental, 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 (FREY et al, 2002, p. 378). Dessa forma, para Frey et al (2002, p. 378) há que se considerar as amplas transformações sócio-técnicas que marcam o fim da sociedade industrial e o início de uma nova era da informação, isto é o surgimento da sociedade informacional, onde novas tecnologias da informação e comunicação desafiam as relações sociais e políticas de forma substantiva.

Citados autores ressaltam que, 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 (FREY ET AL, 2002, p. 379). Reconhece-se hoje a importância central de uma gestão consciente dos fluxos de informação, tornando-se, assim, cada vez mais evidente que os órgãos públicos não podem mais se restringir a reagir – de forma passiva – às demandas por informação, mas precisam assumir uma postura pró-ativa, considerando a gerência e a disponibilização de informações uma função essencial do serviço público. Adicionalmente, Frey et al. (2002, p. 380) ressaltam que não se pode e não se deve restringir à garantia legal do acesso às informações públicas relevantes, deve-se assumir uma nova forma transparente e aberta de gestão que, por sua vez, pressupõe a participação ampla e permanente da sociedade nos processos de deliberação. Para os autores, 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.

Frey et al. (2002, p. 382) entendem também que 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. Nesse sentido, o acesso fácil às informações governamentais é pré-condição para criar confiança nos governos, assim como no próprio processo político. 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 porque temem críticas e a obstrução a seus projetos. 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 (FREY ET AL, 2002, p. 381).

2.9 Notas conclusivas do capítulo

Money won't buy happiness, but it will pay the salaries of a huge research staff to study the problem.
(Bill Vaughan)

Nessa etapa do trabalho discutiu-se formas contemporâneas de relacionamento entre a sociedade e o Estado. Foi evidenciado o novo caráter constitutivo da sociedade marcado pela centralidade da informação, da comunicação e de seus instrumentos tecnológicos. Restou evidente que se verificou uma forte expansão das fronteiras de atuação dos atores sociais, políticos e econômicos, por meio do que se convencionou chamar de globalização. Nesse particular, as ações das pessoas, das empresas, das comunidades e dos governos não mais se cingem aos limites dos Estados nacionais, ganhando contornos mundiais. Assim, as possibilidades de interação e atuação conjunta promovidas pelas tecnologias de informação e comunicação e o alargamento do horizonte de ação das pessoas e das organizações fez com que a contemporaneidade experimentasse a ascensão de um padrão de conduta coletiva mais participativa e aberta, com fortes consequências sobre o próprio governo social. As circunstâncias tecnológicas, sociais, políticas e econômicas acabaram por conformar um novo

modelo de relação entre Estado e sociedade, no qual a democracia se impôs como prática hegemônica nas formações das estruturas governamentais. As sociedades, pelo menos as ocidentais, põem em curso experiências de governo com forte apelo para participação popular, de forma que os cidadãos demandam pela construção de espaços mais significativos de interação, discussão, acompanhamento. Espaços públicos onde seja proporcionada a formação da vontade coletiva e tenham curso estratégias de deliberação gregária.

Face a essa realidade, a noção de governança revela a superação de antigas formas institucionais autoritárias e isoladas e a necessidade de mecanismos de incremento da participação dos cidadãos nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Governança faz referência a formas de coordenação, regulação e deliberação que envolvem as diversas e variadas instâncias da sociedade. Nesse sentido, a governança depende da natureza e abrangência do controle do público sobre a ação governamental, fato que coloca a questão da *accountability* no centro da prática da governança democrática. Ou seja, a qualidade da governança guarda relação com os processos de responsabilização da administração pública perante a sociedade. De outra parte, a capacidade de responsabilização depende da visibilidade que os governos têm frente à sociedade. A responsabilização só é possível na medida em que os cidadãos são conscientes das ações e dos resultados dos comportamentos administrativos. Esse fato leva a concluir que a extensão da *accountability* (entendido como o processo de prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos) da administração pública é função do nível de transparência que o poder administrativo assume perante a cidadania. A transparência administrativa constitui-se, assim, em um dos requisitos de controle da sociedade sobre o Estado e a participação social na condução das políticas apresenta-se como fundamento para a transparência estatal.

Ponto fundamental para a construção de processos relacionais transparentes é a questão do ciclo informacional envolvendo as entidades públicas e a sociedade. Sem a criação e compartilhamento de informações adequadas e oportunas não há transparência. Sem o acesso a informações, ou seja, sem transparência, a sociedade não pode responsabilizar os administradores. Sem a divulgação de informação os agentes públicos não estão aptos a prestarem conta de seus atos e não podem cumprir o imperativo democrático da submissão à vontade popular. Enfim, sem informação e comunicação a *accountability* não se faz possível. E, obviamente, sem transparência e *accountability* os processos de governança participativos e discursivos não se viabilizam. Daí decorre a centralidade da dimensão informacional no debate sobre a governança democrática.

Nesse sentido, o próximo capítulo propõe a discussão da temática da governança sob a perspectiva informacional, mais especificamente, são tratadas as questões afetas à governança a partir da ciência da informação, um campo científico constituído em torno da centralidade da informação na sociedade contemporânea. A abordagem da governança tomada desde a perspectiva dessa nova ciência oferece solução importante para o problema da produção, disseminação e uso da informação com o propósito de garantir a formação de governos democráticos e efetivos.

3. GOVERNANÇA INFORMACIONAL OU O TEMA DA GOVERNANÇA TOMADO DESDE A PERSPECTIVA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

3.1 Introdução

*Ganha dinheiro honestamente, se
puderes, se não, como puderes.
(Horácio, In Epístolas)*

Em uma sociedade profundamente marcada pela informação como um fundamento dos mais diferenciados processos econômicos, políticos, culturais e tecnológicos, as análises sobre os problemas sociais ganham uma perspectiva privilegiada quando consideram as dimensões informacionais como elemento central de reflexão. Perceber a informação como um fio condutor que dá forma às complexas teias que emolduram os mais diferenciados cenários contemporâneos tem se constituído em estratégia de pesquisa adequada para descrição e compreensão de diversos problemas que inquietam a ciência contemporânea. A sociedade da informação trouxe consigo um novo padrão epistemológico para a construção dos saberes e para solução de questões postas aos pesquisadores pela realidade e evidências empíricas. Uma nova forma de fazer ciência baseada na transdisciplinariedade e na função social do trabalho científico ganha relevância e atualmente oferece soluções que procuram capacitar a humanidade a enfrentar os desafios de uma realidade diversa, dinâmica e complexa onde o conhecimento, a par de se constituir em força estrutural do mundo social, se transforma a cada instante. Conceber saberes que possam considerar essa nova realidade e tenham condições de alargar e envolver, e não limitar e restringir as fronteiras do conhecimento científico é a proposta da ciência da informação, sucintamente apresentada neste capítulo.

Assim, nesta etapa do trabalho a questão da governança será tomada sob a ótica de uma disciplina construída para analisar os diferentes contextos em que a informação toma lugar. A ciência da informação servirá, portanto, como esteio teórico para esse trabalho. Este capítulo, na sua primeira parte, fará uma contextualização da ciência da informação, principalmente na sua vertente social, buscando apresentar os fundamentos dessa ciência e comentando seus corolários ontológicos básicos. A intenção é introduzir no debate sobre a governança a perspectiva informacional como dimensão privilegiada para o entendimento desse tema. Na segunda parte a atenção será direcionada para os aspectos políticos da informação, enquanto elemento de central relevância para o trabalho. A política da informação pode ser tomada como qualquer tipo de lei, regulação, princípios, práticas ou programas que dão forma ao ciclo de produção, coleção, processamento, fluxo e uso da

informação. É na política que a informação é utilizada efetivamente para viabilização de instrumentos e processos democráticos de governança das organizações públicas. A partir da introdução dos contextos políticos no debate sobre o papel da informação no governo social, ganha relevância a abordagem dos regimes informacionais enquanto modos de produção de informação predominantes em determinadas formações sociais. O construto regime de informação constitui-se em solução apropriada para as pesquisas focadas nos aspectos políticos do ciclo informacional. Em sequência será discutido propriamente o tema da governança informacional. A governança será tomada aqui pelos aspectos informacionais que lhe estruturam. Se governança, como foi ressaltado em capítulo anterior, se refere aos processos relacionais de formação e implementação das vontades coletivas, por meio de arranjos institucionais adequados, a informação ganha centralidade na medida em que forma o amálgama que adensa o ajuntamento das partes constitutivas dos agrupamentos sociais. Por último serão discutidos os processo de compartilhamento e divulgação das informações por meio dos instrumentos de comunicação pública.

Assim, o tema da governança tomado por sua dimensão informacional fica adequadamente evidenciado como construto básico desta pesquisa, remetendo às condições de transparência e articulação das relações de comunicação e informação entre o Estado e a sociedade.

3.2 A Ciência da Informação: uma ciência social

*O dinheiro é um bom criado, mas um mau senhor.
(Francis Bacon)*

A ciência da informação é uma ciência formatada desde a necessidade de outras ciências. Esse fato molda tanto seus elementos caracterizadores, como também suas relações com outras áreas do conhecimento. Ela fornece uma visão originada das necessidades advindas do incremento da utilização da informação em todas as áreas da sociedade. Essa visão encontra-se orientada para os fins, os quais possuem uma forte conotação social, segundo a qual a ciência da informação deve servir às necessidades informacionais da sociedade e desenvolver trabalhos relacionados a essas necessidades. Para Pinheiro (1999) o estudo da ciência da informação parte do reconhecimento de sua interdisciplinaridade, de sua natureza social, profundamente relacionada à tecnologia da informação e do novo papel da informação na sociedade contemporânea. Nesse sentido, Saracevic (1996) já apontava as seguintes características dessa área do conhecimento: natureza interdisciplinar e perspectiva de longa duração da evolução dessa interdisciplinaridade; conexão inexorável à tecnologia da

informação; e participação ativa e deliberada na evolução da sociedade da informação. Ainda para Saracevic (1996), a ciência da informação é um “campo devotado à investigação científica e prática profissional que trata dos problemas de efetiva comunicação de conhecimentos e de registros entre seres humanos, no contexto de usos e necessidades sociais, institucionais e individuais de informação”.

Do ponto de vista de Saracevic (1996), a ciência da informação é, juntamente com muitas outras disciplinas, uma participante ativa e deliberada na evolução da sociedade da informação. Levando em conta essa nova ambiência, o autor entende que é crítico prover os meios para o fornecimento de informações relevantes para indivíduos, grupos e organizações, já que a informação constitui-se em um dos mais importantes insumos para se atingir e sustentar o desenvolvimento em tais áreas. Assim, a ciência da informação firmou-se como um campo dedicado às questões voltadas para os problemas de registro e transferência de conhecimentos em contextos sociais, institucionais de uso e necessidades de informação. Adicionalmente, aquele autor desenvolve um entendimento relevante para as questões de trato interdisciplinar. Segundo o autor, os problemas básicos de se compreender a informação e a comunicação, suas manifestações, o comportamento informativo humano e os problemas ligados a tornar mais acessível um acervo crescente de conhecimento, incluindo as tentativas de ajustes tecnológicos, não podem ser resolvidos no âmbito de uma única disciplina. Problemas complexos demandam enfoques interdisciplinares e soluções multidisciplinares. Logo, o estudo e a solução de qualquer problema específico da informação exigem a consideração dos vários outros atores e mecanismos no conjunto maior da ecologia informacional.

Borko (1968), por sua vez, conceitua a ciência da informação como “disciplina que investiga as propriedades e comportamento da informação, as forças que regem o fluxo de informação, a fim de alcançar acessibilidade e utilização ótimas”. Assim, para o autor, essa área pode ser compreendida como um corpo de conhecimentos relacionados à origem, coleção, organização, armazenagem, recuperação, interpretação, transmissão, transformação e utilização da informação.

Para Belkin e Robertson (1976) a ciência da informação é uma “disciplina orientada a problema relacionado com a efetiva transferência de informação desejada, do gerador humano para o usuário humano”. Neste particular, Araújo (1995, p.7) registrou que “é fundamental que a ciência da informação aproxime-se do fenômeno que pretende estudar: o encontro da mensagem com o receptor, ou seja, a informação, seu uso, implicações e consequências”. Dessa forma, a questão das interconexões conformadas a partir da informação se torna central

para a compreensão dos diferentes planos de realidade, da distinção entre as diferentes formas de conhecimento e dos mecanismos de sua configuração e legitimação. Os sujeitos precisam, necessariamente, ser incluídos nos estudos sobre a informação e, sobretudo, precisam ser incluídos em suas interações cotidianas, formas de expressão e linguagem, ritos e processos sociais.

Para Wersig (1993), historicamente, a ciência da informação teve início como uma área do trabalho social que requereu primeiro uma organização sistemática do processo informacional, isto é, ciência e tecnologia, mas posteriormente se expandiu em outros campos do trabalho social, tais como negócios, administração, planejamento. Assim, a ciência da informação se define a partir da responsabilidade de facilitar a comunicação de mensagens entre um emissor e um receptor humanos. O seu objeto de estudo faz parte da comunicação social, em particular da comunicação de informações, com o objetivo de promover mudanças nas estruturas de conhecimento do indivíduo receptor. A transmissão de conhecimento para aqueles que dele necessitam é uma responsabilidade social, que é o fundamento em si para a ciência de informação.

Wersig e Neveling (1975) já salientavam o papel social da ciência da informação. Para eles a ciência não é algo que possa se justificar por si mesma, mas que é sempre justificável por alguma necessidade social que deve ser atendida por essa ciência. Segundo os autores, existem determinadas necessidades sociais a serem preenchidas, e a ciência da informação deve servir a essas necessidades e desenvolver o trabalho prático com elas relacionado. Aqueles autores entendem que se desenvolveu uma nova disciplina, a ciência da informação, não por causa de um fenômeno específico, o qual sempre existira e agora se transformou num objeto de estudo, mas por causa de uma nova necessidade de estudar um problema cuja relevância para a sociedade foi completamente alterada. O problema da transferência do conhecimento para aqueles que dele necessitam é uma responsabilidade social e esta responsabilidade social parece ser o motivo real da ciência da informação. Assim, a ciência da informação está baseada numa necessidade social específica e o seu objeto tem que englobar esses processos sociais, devendo estar baseada na noção das necessidades de informação de certas pessoas envolvidas em trabalho social, e relacionadas com o estudo de métodos de organização dos processos de comunicação numa forma que atenda a essas necessidades de informação.

Capurro (2003) assevera que existem três paradigmas epistemológicos pelos quais pode ser entendida a ciência da informação: os paradigmas físico, cognitivo e social. Enquanto no paradigma físico a informação é entendida como um objeto, como uma coisa,

algo semi-independente dos sujeitos, no paradigma cognitivo a informação existe somente em espaços cognitivos ou mentais, vinculada ao sujeito cogniscente, escapando de condicionamentos sociais e materiais. Já no paradigma social, para o autor, procede-se ao estudo dos campos cognitivos em relação direta com comunidades discursivas, ou seja, distintos grupos sociais e de trabalho que constituem uma sociedade moderna. Levam-se em conta as relações entre os discursos, áreas de conhecimento e documentos em relação às possíveis perspectivas ou pontos de acesso de distintas comunidades de usuários. Na visão daquele autor, a partir do paradigma social promove-se a integração da perspectiva individualista e isolacionista do paradigma cognitivo dentro de um contexto social, no qual diferentes comunidades desenvolvem seus critérios de seleção e relevância, pois só tem sentido falar de um conhecimento como informativo em relação a um pressuposto conhecido e compartilhado com outros.

Procurando estabelecer contornos mais claros para os limites de atuação da ciência da informação, Le Coadic (2004) afirma que essa ciência tem como objetivo analisar as propriedades gerais da informação, sua natureza, gênese e efeitos, bem como os processos e sistemas de construção, comunicação e usos de informação. Assim, nos estudos de ciência da informação deve-se buscar a resposta para como a informação modifica a realização das atividades das pessoas e das organizações, permitindo compreender porque as pessoas se envolvem num processo de busca de informação. Para o autor, as práticas informativas estão estreitamente correlacionadas com a natureza das atividades a serem desenvolvidas de forma que utilizar um produto de informação é empregar tal objeto para obter um efeito que satisfaça a uma necessidade de informação, em função da busca do conhecimento, do domínio de sentido e do desejo de saber. O objetivo final de um produto de informação ou de um sistema de informação, portanto, deve ser pensado em termos dos usos dados à informação e dos efeitos resultantes desses usos.

O desafio da prática da ciência da informação é adequar as mensagens enunciadas por um emissor às condições de compreensão do receptor à qual se destina e, por consequência, conhecer detalhadamente os usuários para os quais media a informação. Não é suficiente ter acesso à informação, é necessário conhecer o seu significado e re-elaborar a informação com um objetivo próprio. Neste particular, Freire (2004) registrou que os cientistas e profissionais da informação possuem o papel de mediadores no processo de comunicação social, principalmente a comunicação de conhecimento técnico e científico para os diversos grupos da sociedade. A função social dessa área do conhecimento seria assim, assegurar que aquelas pessoas que necessitam de conhecimento possam recebê-lo, independentemente de ter

procurado ou não. Dessa forma, harmonizar o estoque de informação produzida e disponível com a sua transferência visando à assimilação, que gera conhecimento e ação, é a intenção maior da dinâmica dos processos informacionais. Assim, a ciência da informação possui papel relevante na elaboração de soluções de mediação entre usuários e estoques informacionais, notadamente quando se vive em ambiente caracterizado por pouca objetividade e elevada utilidade em termos de informação. Mais do que organizar e processar informação, será fundamental facilitar seu acesso público através das mais diversas formas e dos mais diversos canais de comunicação, de maneira que essa nova força de produção social possa estar ao alcance dos seus usuários potenciais.

3.3 Política de informação

*Os homens esquecem mais rapidamente a morte do pai do que a perda do patrimônio.
(Niccolo Maquiavel)*

Para González de Gómez (2002, p. 27) a política de informação emerge como tema relativamente autônomo no cenário do pós-guerra associada às políticas de ciência e tecnologia. O nexo da informação com a política seria então estabelecido por sua inclusão na esfera da intervenção do Estado, agora não só como dimensão de racionalidade administrativa, mas como fator estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico. Assim, a relação entre política e informação é reconstruída a partir de sua imersão nas novas configurações das infra-estruturas de informação da sociedade da informação, e nos domínios econômicos e tecnológicos, desde onde atua no plano implícito das micropolíticas, através de figuras econômicas, ou por meio da macroatuação do Estado (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 31). As vinculações políticas da informação, ainda segundo González de Gómez (2002, p. 27) podem remeter à própria constituição do modelo moderno de soberania dos Estados nacionais, conforme o qual o Estado age como ator privilegiado de geração, recepção e agregação das informações. Nesse sentido a autora argumenta que a competência de sobre-codificar e acumular excedentes de conhecimento e informação, juntamente com o monopólio do uso da força e o capital econômico, compõe o metacapital do Estado, que asseguram seu poder sobre todos os outros campos de atividade, sobre as formações de capital social, bem como sobre todos os outros capitais (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 33).

Segundo González de Gómez (1994) a partir da Constituição de 1988, definiu-se um novo *locus* para a questão da informação na esfera das políticas públicas brasileiras, equacionando-se, ao mesmo tempo, as responsabilidades da gestão da informação do governo e o direito à informação como demanda dos cidadãos. A consolidação e ampliação dos

direitos à informação dependem, de fato, da consolidação de um Estado de direito, e seu aprofundamento pela publicização do Estado ou pela desprivatização dos ciclos de geração, preservação e transmissão da informação da esfera do governo. Assim, faz-se necessário instituir um conceito ativo de cidadania, sendo preciso recortar os espaços de ação social e seus agenciamentos coletivos, como plano onde deverão ser colocadas as questões e as finalidades que darão respostas aos recursos e disponibilidades das esferas tecnológicas e administrativas.

Para González de Gomes (2002) a relação entre política e informação deverá ser reconstruída a partir de sua imersão nas novas configurações das infraestruturas de informação e da Sociedade da Informação. Nesse sentido González de Gómez (1999; 2002) apresenta as seguintes definições para política de informação:

- conjunto de ações e decisões orientadas a preservar e a reproduzir, ou a mudar e substituir um regime de informação, podendo ser tanto políticas tácitas ou explícitas, micro ou marco, e em princípio o lócus de sua manifestação seria o Estado e as políticas públicas. Na ausência de políticas públicas, ganhariam importância as micropolíticas de informação, o que desloca o lócus da política de informação para o espaço de ação dos diferentes setores da atividade social;
- responsável pelo planejamento, instrumentalização, atribuição de recursos e competências, acompanhamento e avaliação das ações de informação e seus desdobramentos, designando as figuras decisórias e normativas do que seja desejável e prioritário para um sujeito coletivo acerca da geração, circulação, tratamento e uso da informação. Assim, uma política de informação se reconhece e se caracteriza pela orientação e direção da vontade dos sujeitos que a agenciam, nunca pelos produtos, serviços, recursos e tecnologias que se encaminhem a ou que resultem da sua implementação;
- trata-se de uma questão colocada num domínio coletivo de ação, onde existem conflitos entre as diferentes formulações de objetivos, planos, atores e recursos atribuídos a ações do domínio e em consequência, com respeito ao alcance, às prioridades e às metas das ações de informação, de modo tal que aqueles conflitos não poderiam ser equacionados ou resolvidos por meio técnicos ou instrumentais e requerem a reformulação deliberativa de princípios, fins e regras para a concretização de planos coletivos e coordenados de ação, ou a mudança das relações de força dos atores envolvidos;

- consolida a autonomia informacional dos sujeitos coletivos tendo como meta mais abrangente a consolidação das formas coletivas da inteligência comunicacional, mantendo ativas as redes de informação com um duplo movimento: um deles objetivo, direcionado ao conhecimento e controle das estruturas e condições de produção do conhecimento do mundo natural e social e o outro subjetivo, orientado ao monitoramento informacional dos contextos de ação, conforme processos de avaliação, reflexão crítica e idealização dos sujeitos coletivos.

Na visão de González de Gómez (1999) as normas jurídicas são necessárias e fundamentais para a institucionalização de um campo de ação, porém são insuficientes para garantir a implementação efetiva de uma nova orientação da ação estatal e social. Muitas vezes formulam-se políticas doutrinárias com a finalidade de constituir os próprios atores e modelos das ações desejadas, em lugar de expressar as metas e orientações que iriam pautar as ações de atores já constituídos e existentes num campo concreto de ação. Assim, na ausência de macropolíticas, ganham relevância as micropolíticas de informação, em sua maioria tácitas ou formuladas como regras operacionais que perpassam de fato ações e sistemas de informação. O lócus da política de informação, nesses casos, é o próprio espaço da ação, múltiplo e intransparente dos diferentes setores de atividade social. As potencialidades reflexivas, críticas e ideacionais da inteligência comunicacional de atores coletivos fica assim fragmentada em inteligências corporativas, que agem competitivamente nos mercados informacionais, sem uma área comum de resolução de conflitos.

O Estado, para González de Gómez (1999), na medida em que legisla e regulamenta todas as esferas da sociedade, reuniria informação sobre todos os saberes e atividades sociais; ao mesmo tempo, a informação do Estado exibiria o todo do Estado. Assim, enquanto o Estado teria a potência de reunir o saber acerca de todas as atividades e todos os saberes, esse saber de saberes, de captura e totalização, transforma-se num complexo informacional em que o Estado transpareceria em toda a sua complexidade e dimensão. Contudo, o Estado enfrenta um paradoxo de suas políticas explícitas e tácitas de informação. Sob o paradigma da juridicidade deveria organizar e disponibilizar informações para a cidadania, mas sob o paradigma estratégico da governabilidade, muitas vezes, procedeu-se a ocultar as informações, desativá-las, na medida em que pudessem colocar em visibilidade o desencontro entre a ordem formal e sua realização. Consequentemente, uma questão a resolver, para González de Gómez (1999), será a definição de novos espaços de interação entre o Estado e os atores sociais. Os direitos individuais e coletivos de informar e de comunicar-se devem ser ampliados pela enunciação dos direitos à informação, a informar, informar-se e ser informado,

de modo individual e coletivo, sobretudo o que seja referente à realização individual e coletiva da vida e aos negócios públicos (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999). Por isso, é necessário que políticas públicas (econômicas, de serviços, de produção) sejam consistentes com a expressão de vontade e de potência dos atores comprometidos em sua execução e sustentação.

González de Gómez (1999) considera ainda que os processos de formação das políticas, e as formas de estruturação organizacional da ação coletiva são tão importantes quanto a sanção formalizada de políticas públicas. Assim, a formação e tematização política de planos e agendas de ação requerem a formação de espaços de informação que tendam à integração e organização das informações relevantes para os atores envolvidos e para fins específicos. Dessa forma, para a autora, as políticas de informação podem desenvolver duas grandes linhas de intervenção no contexto social:

- Como políticas formalizadas, visando a articulação de atores, projetos e demandas, em planos de integração constituídas por:
 - Procedimentos representativos cujos meios de realização são a legislação e o regulamento. A informação deveria manter os elos entre o representante e os representados e o mundo do que re-apresenta.
 - Procedimentos participativos que deverão ser consensuais e interiorizados por todos os participante, na forma de regras e costumes, sendo colocada a ênfase sobre as condições sociais de geração, processamento, transmissão e uso da informação.
 - Procedimentos consultivos que têm como meios de implementação os convênios e os acordos os quais demandam uma justificativa específica de competência.
 - Procedimentos de publicização os quais têm como meio de implementação um contrato de comunicação informal entre as diferentes esferas coletivas, as mídias e as redes, tendendo-se a abranger instâncias cada vez mais extensas e abstratas.
- Como micropolíticas, contribuindo à formação de políticas coletivas mediante a articulação dos espaços e as redes de informação, sendo resultante das miríades de pequenas escolhas e decisões que formam o cotidiano comunicacional e cognitivo de indivíduos, grupos e organizações.

Para Browne (1997a) as políticas de informação têm implicação na movimentação e no uso da informação e as respostas políticas governamentais para essas questões têm sido

esporádicas, parciais, pouco sistemáticas, reativas e voltadas para temas específicos. Apesar de toda retórica em torno da importância do fenômeno da informação, existem muitos fatores que contrabalançam as sensações sobre essa importância e contribuem para um hiato de coerência e integração das políticas. Primeiramente o próprio processo de estabelecimento da agenda de políticas. Governos tendem, na maioria das vezes, a reagir às pressões da sociedade e dos grupos de *lobby*, e claramente não tem havido pressão suficiente no caso dos temas relacionados à informação. O que tem tendido a acontecer é que temas específicos têm ganhado relevância na agenda de políticas de informação por força de poderosos grupos de interesse, tais como, direitos de propriedade intelectual, por exemplo (BROWNE, 1997a, p. 262). Ademais as responsabilidades sobre diferentes aspectos da política de informação estão sobrepostas entre diferentes departamentos e áreas governamentais, dificultando a constituição de uma ampla e coerente estrutura integrada de política informacional. Igualmente é de se destacar a inexistência de uma instância de integração em nível nacional das abordagens relacionadas a políticas de informação e o pouco amadurecimento do campo científico de políticas de informação que faz com que seus fundamentos teóricos estejam em fase ainda rudimentar. É flagrante também o isolamento do campo científico de políticas de informação em relação ao campo de políticas públicas, o que faz com que os proponentes de uma abordagem sistêmica para as políticas de informação encontrem dificuldades em se fazerem ouvir e serem reconhecidos pelo governo (BROWNE, 1997a, p. 262).

Entretanto, na visão de Browne (1997a), a crescente relevância e proliferação das tecnologias de informação na vida das pessoas, o poder de influência que a mídia e a indústria da informação têm sobre a opinião pública, os temores quanto à invasão de privacidade e segurança em ambientes informacionais não regulados, bem como as expectativas de melhoria das relações entre sociedade e Estado, a partir das mediações tecnológicas, fazem com que a sociedade eleve sua atenção sobre os temas afetos à política de informação. Para a autora, o campo de políticas de informação remete à esfera pública, tendo presente que essa é bastante flexível e capaz de envolver inúmeros atores. O campo de política de informação não pode se restringir ao estudo das leis e editos formais. Uma política é definida quando há abordagens consensuais de tomadas de decisão sobre algum fenômeno o qual toma parte de um regime. A política de informação é tida, para Browne (1997a) como uma política pública intervindo no ciclo de vida da informação (produção, coleta, distribuição, disseminação, recuperação, descarte). Assim, uma política de informação estabelece os parâmetros pelos quais a informação é controlada (criada, sintetizada, analisada, armazenada, disseminada,

recuperada e usada) pelos seres humanos e tem suas ações com vistas à facilitação do processo de transferência de informação, possibilitando a provisão de informação para o uso dos indivíduos, grupos e sociedade como um todo, ou para assegurar o livre fluxo da informação (BROWNE, 1997a, p. 271).

Segundo Browne (1997b) o estudo da política de informação envolve os diversos aspectos do ciclo de concepção, implementação e avaliação de uma política pública. A análise dos conteúdos das políticas foca nas origens, intenções e operações de políticas específicas, envolvendo também a consideração dos processos políticos com ênfase no processo de como a política é feita e na ação dos participantes. A análise dos resultados das políticas privilegia o que realmente é entregue, em oposição ao que foi prometido ou autorizado. A avaliação das políticas foca também na disponibilização das informações para o *policy making*, abordando a provisão de informação para assistir aos tomadores de decisão. A autora ainda destaca que se deve ter atenção ao papel dos valores nas arenas políticas e às maneiras pelas quais os valores influenciam os *policy makers* e *stakeholders* a formarem e dirigirem o processo político relacionado à informação (BROWNE, 1997b, p. 344). O propósito da política de informação é assegurar o livre fluxo da informação para as pessoas que dela necessitam. Assim, o principal valor relacionado à política de informação é a liberdade dos fluxos informacionais (BROWNE, 1997b p. 346). As políticas de informação, como todas as políticas públicas, estão incrustadas em contextos políticos e culturais e conseqüentemente diferentes valores irão conformar as políticas e os processos usados (BROWNE, 1997b, p. 346). Para a autora, os valores que delineiam as políticas de informação das democracias ocidentais estão relacionados à liberdade de acesso, à privacidade, à abertura, à utilidade, à relação custo benefícios, ao segredo e segurança e à propriedade (BROWNE, 1997b, p. 346-347).

Concluindo sua análise, Browne (1997b, p. 349) entende que, embora haja um consenso sobre a importância das políticas de informação, a atuação dos governos sobre essa matéria tem sido esporádica e fragmentada. A chegada da sociedade da informação enfatizou a necessidade de políticas nacionais de informação, mas, paradoxalmente, inexistiu uma forte base intelectual para suportar o processo de elaboração dessas políticas. O baixo entendimento sobre os conceitos implícitos às políticas de informação contribuiu para uma confusão sobre o escopo e a natureza dessas políticas e para avançar nesse campo de estudo, a política de informação deve aproximar-se do campo das políticas públicas e tornar-se mais interdisciplinar. Assim, as novas metodologias de pesquisa nesse campo devem levar em conta a questão dos valores tanto na escolha dos paradigmas de estudo quanto na consideração do papel dos valores no processo de políticas de informação.

Segundo Schwarzelmuller, Gesteira e Bulcão (2004, p.2) uma política de informação é “uma decisão governamental, que regula todas as atividades do setor e é resultado de uma correlação de forças dentro do âmbito do Estado”. Contudo, como acrescenta Lindoso (2004, p.39-46), a instituição de uma política de informação efetiva, deve envolver, além da esfera estatal, atores sociais que representem todas as expressões da área informacional. Além disso, torna-se necessária a instituição de projetos de longo prazo e a criação de mecanismos democráticos para a alocação de recursos.

De acordo com Daniel (2000) política de informação é um conjunto de regras formais e informais que, diretamente restringindo, impulsionando ou de outras maneiras, formam fluxos de informação. Uma política, nesse sentido, inclui: alfabetização, privatização e distribuição da informação governamental, liberdade de acesso à informação, proteção da privacidade pessoal, direitos de propriedade intelectual etc. Aspectos que reconhecem a valorização do direito à informação como direito fundamental.

Para Sebastian, Rodrigues e Matos (2000) uma política de informação é constituída por diretrizes que regem um país em direção a consecução do direito à informação por parte de seus cidadãos. Para os autores uma política é uma série de princípios e estratégias que orientam um curso de ação para alcançar um objetivo determinado. A política de informação proporciona orientações para a concepção de uma estratégia e programas destinados ao desenvolvimento e uso de recursos, serviços e sistemas de informação. Políticas de informação são concebidas para satisfazer as necessidades e regular as atividades dos indivíduos, da indústria e do comércio, de todos os tipos de instituições e organizações e governos nacionais, locais, ou supranacionais. Devem regular a capacidade e a liberdade de adquirir, possuir e guardar a própria informação, usá-la e transmiti-la. O papel principal de uma política de informação é prover o marco legal e institucional onde pode ter lugar o intercâmbio formal de informação. Uma política de informação dirige tanto objetivos políticos como burocráticos, dado que uma política emerge da própria estrutura organizacional do governo; e sua formulação, implementação e desenvolvimento devem ser acompanhados com a produção de diversos instrumentos ou documentos legais.

Castells (1999a, p. 48) posicionando-se a favor de uma postura ativa do Estado com relação às políticas de informação, assevera que o mercado exerce um papel importante na consolidação da nova economia, contudo não é capaz de, isoladamente, promover avanços necessários dentro dos padrões de justiça social desejáveis. Dessa forma, segundo o autor, sem a presença marcante do Estado, orientada para a equidade, corre-se o risco de aprofundamento dos mecanismos estruturais de diferenciação e desigualdade. Portanto, cabe

aos governos, em cooperação com o mercado e sociedade civil, implementar políticas contra a exclusão digital e o conseqüente aprofundamento da desigualdade. Nessa mesma direção, González de Gómez (1994) adverte que as esferas societárias de comunicação são mais ágeis que as agências governamentais para redefinir parcerias e participações nas reformulações dos espaços de informação e, portanto, a política pública de acesso à informação pública e governamental deve ser sensível à participação e ao *timing* da sociedade.

Defendendo que o tema da política de informação seja tratado enquanto ação empreendida a partir da lógica do Estado, com interinfluência recíprocas com sociedade, Rowlands (1996 e 1998) e Rowlands et. al. (2002) argumentam que o tema da política da informação é fragmentado e processado de forma pouco cumulativa porque não tem uma coordenação mínima que garanta a convergência de debate. Assim, o Estado é apontado como o coordenador do processo, principalmente tendo em vista que a problemática inerente à política de informação é complexa quando é abordada no contexto social, nas relações políticas e no reconhecimento da multiplicidade de atores envolvidos no problema. Por isso, o Estado ocupa o lugar de mediador dos interesses, exercendo um papel de garantidor da igualdade e da equidade social. Dessa forma, a eventual omissão do Estado no processo de formulação e implementação das políticas de informação permite que os interesses econômicos suplantem os interesses da sociedade em geral.

Para Rowlands (1998) e Rowlands et. al., (2002) a política de informação engloba os seguintes domínios:

- Proteção da informação: trata de regulamentos e mecanismos que controlam o acesso de informação e publicação na esfera pública (segredo oficial) e em mercados de informação (proteção de dados pessoais).
- Mercado da informação: trata de leis e regulamentos que protegem o investimento na criação de conteúdo de informação (ex. direitos autorais) e viabilizam as trocas no mercado.
- Radiodifusão e telecomunicações: trata da regulação dos meios de comunicação em massa.
- Acesso público de informação oficial: trata das políticas e regulamentos que viabilizam o acesso à informação de cidadãos, arquivadas pelo governo.
- Sociedade da informação e infra-estrutura: trata das políticas públicas que viabilizam o investimento na infra-estrutura de informação.

Rowlands (1996) sugere ainda uma agregação dos assuntos das políticas de informação considerando nove tipos de políticas de informação:

- Política de administração de recursos informacionais governamentais;
- Política de informática;
- Política de telecomunicações e radiodifusão;
- Política internacional de comunicação;
- Política de revelação, confidência e privacidade da informação pessoal;
- Regulação contra os crimes praticados através de computadores;
- Propriedade intelectual;
- Biblioteca e políticas de arquivos; e
- Política de disseminação da informação governamental.

De acordo com Ribeiro (2003, p. 115) a incorporação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas de informação é apontada como o cerne dos sistemas ocidentais de Estado representativo. Por isso, ainda para a autora, as políticas de informação são objetos da intervenção do Estado e devem ser elaboradas, implementadas, monitoradas e avaliadas conjuntamente com os demais atores que atuam no campo informativo do Estado e que são submetidos ao regime de informação que vigora nesse campo, visando confirmar ou alterar esse regime. Dessa forma, na visão de Ribeiro (2003, p. 116), a ampliação da esfera pública permitiria que a construção de uma política pública fosse minimamente pactuada com os diversos atores, sendo de se entender que esse espaço público constitua-se em arena de interação e confronto entre a sociedade, mercado e Estado, para que se estabeleçam as condições institucionais para a intermediação dos diversos interesses. Assim, uma política pública de acesso à informação pública e governamental pode ser elaborada, implementada, monitorada e avaliada segundo modelos de gestão de política pública mais participativa. Ribeiro (2003, p. 107) entende ainda que a política de informação refere-se ao cerne do poder na sociedade, tornando-se objeto de disputa entre os grupos de interesses diversos que compõem sua cena política. Assim, a questão informacional, por se tratar de assunto que emerge das disputas das forças políticas da sociedade é pertinente que o tema seja abordado enquanto tema de política pública.

Para Ribeiro (2003, p.112) pode-se compreender que as políticas de informação têm duas dimensões: uma voltada para os assuntos que estão relacionados ao setor privado e exigem regulação do Estado; e outra compreendendo as políticas públicas de informação voltadas para as ações providas diretamente pelas organizações do Estado. Há também uma zona fronteira que compreende as dimensões de regulação e provisão. Ademais, ainda para a citada autora, a partir dos trabalhos de Aun (2001, p. 78), as análises e modelos teóricos das políticas de informação podem contemplar vários aspectos, quais sejam: espacial, técnico,

econômico, social, cultural, organizacional, administrativo, educacional, político, legal e regulador. Ou ainda, considerar as perspectivas global, internacional, nacional, regional, industrial, organizacional, individual e sistemas de informação.

Segundo Ribeiro (2003, p. 74), uma consequência de uma política de informação deveria ser o reconhecimento e a garantia do direito à informação, o que implica na configuração do cidadão enquanto um sujeito informativo, fato também abordado por Jardim (1999, p. 49). O sujeito informativo é o cidadão que efetivamente acessa informações governamentais; o que, por sua vez, é uma pré-condição para a incorporação plena dos indivíduos e sujeitos coletivos ao processo decisório, no monitoramento e na avaliação da ação do Estado, de maneira organizada e qualificada. Com isso a garantia do direito e o acesso à informação governamental de forma equitativa podem reduzir as diferenças de condições de atuação dos atores na cena política e na esfera pública, reduzindo as assimetrias de atuação e representação desses atores (RIBEIRO, 2003, p. 79). Nesse sentido, segundo a aludida autora, a cidadania informacional desdobra-se em direito de acesso à informação e aos recursos informacionais, como também em condição de interpretação e uso, o que remete à ideia de inteligência social, promovendo o cidadão a um patamar mínimo de condição para o exercício da cidadania. Assim, compreende-se a cidadania informacional como um elemento importante da constituição da esfera pública ampla, a qual pode ser considerada como o espaço da articulação entre Estado e sociedade e entre a informação e comunicação, fato também defendido por González de Gómez (2002).

Segundo Jardim (1998, p.19) os pressupostos para uma política pública de informação envolvem o reconhecimento da informação governamental como um recurso fundamental para o Estado e a sociedade civil, a qual deve contemplar a sociedade civil com conhecimento, atual e pretérito do Estado e da própria sociedade civil. A informação deve também assegurar transparência ao Estado, facilitando ao governo administrar suas diversas funções sociais, pelo que o livre fluxo de informação entre Estado e sociedade civil é essencial para uma sociedade democrática. Ademais, o intercâmbio transparente e eficiente de informação, estimula a excelência e o uso efetivo dos recursos públicos, pelo que cabe ao governo minimizar a carga de demandas sobre a sociedade civil, diminuindo o custo de suas atividades de informação e maximizando a utilização da informação governamental.

Para o referido autor, em uma política de informação deve-se assegurar que os benefícios sociais derivados da informação governamental excedam os custos públicos da informação, ainda que tais benefícios não possam ser sempre quantificáveis. Além disso, o direito individual à privacidade deve ser protegido nas atividades de informação do governo.

Por isso, a ausência de políticas públicas de informação limita significativamente as possibilidades de acesso do cidadão à informação governamental. Para esse autor, não se viabiliza o direito à informação governamental sem políticas públicas de informação (JARDIM, 1998, p. 81). Do ponto de vista do direito à informação, o Estado deveria comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade à qual teria assegurado, por princípio, o livre acesso a tais informações. Dessa forma, segundo Jardim (1995) o grau de democratização do Estado encontra um de seus balizadores no maior acesso à informação governamental o que leva a relações democráticas entre Estado e sociedade. A visibilidade social do Estado representaria, assim, um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação publicizada.

Senra (2002), a partir da abordagem de Burger (1993), entende que a política de informação estabelece os parâmetros por meios dos quais a informação é submetida ao controle dos seres humanos, compreendendo as ações de criação, síntese, análise, armazenamento, disseminação, recuperação e utilização. Para o autor há um crescente interesse sobre política de informação porque os problemas de controle da informação ainda não foram resolvidos. Nesse sentido, há que se controlar a informação, e “há de se fazê-lo, não para segredá-la, mas antes para torná-la disponível ao controle diuturno das relações sociais e econômicas, em contexto privados e públicos” (SENRA, 2002, p. 75). Segundo esse autor, deve-se entender o controle da informação como o desempenho de ações do tipo influenciar, monitorar, fiscalizar, dirigir, regular. “Ações que se darão sobre todas as etapas do complexo processo de elaboração, de estruturação, de utilização da informação, com vista a tornar ou manter seu ciclo vital e total devidamente harmonioso. Tudo isso, mediante política de informação” (SENRA, 2002, 75). Por essas ações, fica claro que a política de informação conformará, ela própria, um tipo ou uma forma de política pública, uma das mais recentes, entre as muitas criadas pelos governos. Na raiz de toda política de informação está a ideia de difíceis escolhas sociais, não raro em meio a disputas acirradas.

Para Braman (2006), a política de informação trata essencialmente do exercício do poder pelo Estado, assim, essa questão sublinha todas as políticas de informação e comunicação. Segundo a autora, porque o poder informacional alterou as regras, instituições, ideias e símbolos que são meios pelos quais as outras formas de poder são exercidas, um novo tipo de sistema estatal, o estado informacional, emergiu. Assim, a política de informação é a chave para o entendimento de como essas transformações ocorreram e para a análise de como o Estado exerce seu poder. A autora acredita que um novo modelo de Estado está emergindo,

o qual utiliza formas de poder específicos advindos das novas tecnologias da informação e da comunicação, assim, com o novo ambiente de redes informacionais. Vivencia-se a transformação do Estado burocrático do bem-estar em Estado informacional, que usa sistematicamente os sistemas de informação para implementar sua política, no qual o governo deliberadamente, explicitamente e consistentemente controla a criação, processamento, fluxo e uso da informação para o exercício do poder. O campo de política de informação inclui normas éticas e comportamentais, hábitos discursivos, práticas culturais, estruturas de conhecimento, formas organizacionais, decisões individuais, tecnologias, além das regras, leis e regulamentos formais emanados pelos governos (BRAMAN, 2006, p. 3).

Na visão de Braman (2006, p. 3 e 4) a política de informação é o meio pelo qual o Estado interage com a sociedade e consigo, tomando as decisões, tanto públicas quanto privadas. O campo de política de informação inclui o governo (instituições formais amparadas na lei); a governança (processo de tomada de decisão com efeitos estruturais constitutivos que tomam lugar tanto nos setor público quanto privado, formal ou informalmente); e a governamentalidade (predisposições culturais e práticas que produzem e reproduzem as condições que fazem possíveis determinadas formas de governo e governança). Citada autora entende que é um erro acreditar que é possível entender o que está acontecendo com a sociedade em face das políticas de informação para o exercício do poder analisando somente as leis e regulamentos. Faz-se necessário utilizar, além da análise legislativa, a pesquisa empírica e as teorias sociais (BRAMAN, 2006, p. 5).

Segundo Braman (2006, p. 314) o Estado informacional sabe cada vez mais sobre os indivíduos, enquanto os indivíduos sabem cada vez menos sobre o Estado. A capacidade do Estado em acumular e processar informação sobre os cidadãos e sobre os recursos e atividades cresce a cada dia. Ao mesmo tempo, a habilidade dos cidadãos de aprender sobre os governos está declinando. Ademais, o uso das tecnologias digitais pode enfraquecer as possibilidades de participação democrática. Apesar de serem cada vez mais poderosos, os sistemas de informação não oferecem aos cidadãos as condições de uma perfeita transparência na vida política. Em face da complexidade das tecnologias digitais utilizadas nos processos de tomada de decisões públicas, a cidadania está cada vez menos capaz de participar dos processos decisórios nas democracias contemporâneas. Notadamente em face da fragilidade dos sistemas educacionais ainda pouco apropriadas para o ensino dos novos modelos de interação e ação digitais (BRAMAN, 2006, p. 315-316).

Para Sánchez (2002, p. 228) uma série de práticas administrativas vem dificultando o acesso dos cidadãos a um volume considerável de informações, utilizando-se do simples

expediente de se qualificar os dados disponíveis nos arquivos como segredos de Estado. Essa prática, inaceitável sob qualquer ângulo, constitui um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento de uma cultura de transparência e de prestação de contas. Segundo aquele autor o desenvolvimento de leis que permitam o acesso à informação pública é característica dos assim chamados “estados pró-ativos” que privilegiam a transparência de seus governos e a assunção de responsabilidade por parte de seus cidadãos. Ademais, as ferramentas proporcionadas pelas tecnologias da informação e da comunicação viabilizam o acesso dos cidadãos aos dados de seu interesse, tornando desnecessária a interferência de outras pessoas no processo de confirmação das informações constantes dos arquivos e documentos administrativos.

A legislação de acesso à informação, no entender de Sánchez (2002, p. 228), não busca simplesmente prover o acesso aos dados, nem tampouco limitar o tratamento dos dados que administração pública deve realizar para cumprir as funções que lhe foram atribuídas. Busca, antes de tudo, estabelecer um equilíbrio entre fins estatais e os interesses privados, criando novas oportunidades à participação do cidadão no controle das ações de autoridades públicas e também na tomada de decisões em assuntos de grande relevância nacional. O acesso às informações públicas permite não apenas maior transparência no tocante ao funcionamento das instituições, como também facilita aos cidadãos o exercício de seus direitos políticos (SÁNCHEZ, 2002, p. 228-230). Assim, os conteúdos básicos de uma legislação de acesso à informação, segundo aquele autor, caracterizam-se pelos seguintes parâmetros:

- Direito de acesso aos arquivos e documentos mantidos em forma manual ou eletrônica pelas autoridades, seja dos arquivos criados por estas ou dos que foram criados com informações provenientes de terceiros;
- Criação de uma cultura de informação ao público, obrigando as administrações públicas, centrais ou descentralizadas, concentradas ou desconcentradas, a divulgar informações sobre o tipo de arquivos e dados que possuem, as formas de acesso e as possibilidades de se obter informações adicionais de interesse para o cidadão;
- Criação de mecanismos de informação constante para o cidadão. As leis de acesso devem obrigar as administrações a usar os instrumentos tecnológicos disponíveis para facilitar o acesso, especialmente à internet;
- Estabelecimento de prazos razoáveis, dentro dos quais deve-se colocar à disposição dos cidadãos a informação solicitada;

- Minimização dos impactos financeiros de eventuais pagamentos para acesso a informação pública. Caso seja necessário reproduzir documentos para o cidadão, pode ser autorizado o pagamento de uma taxa específica, assim como de taxas de serviço razoáveis quando, para obter os dados solicitados pelo cidadão, seja necessário realizar uma série de buscas em arquivos, que demandem intensivamente tempo, recursos materiais e humanos;
- Listar as exceções com respeito às quais não se colocará a serviço dos cidadãos a informação solicitada. Por exemplo, quando os dados possam prejudicar interesses particulares, como no caso da revelação de segredos industriais ou informação privilegiada, segurança nacional ou a punição de delitos ou a privacidade do cidadão;
- Ênfase especial na simplificação do acesso e dos procedimentos, por meio dos quais os cidadãos possam obter os dados requisitados. A legislação também deve prover dispositivos para casos em que a informação não se encontre à disposição no prazo determinado, assim como estipular punição penal e administrativa para servidores omissos no cumprimento de seus deveres;
- Disposições referentes às condições especiais de acesso merecem ser consideradas pelos meios de comunicação de massa, que cumprem, nesse aspecto, papel importante nas sociedades modernas, levando ao conhecimento público os fatos a respeito dos quais os cidadãos devem se posicionar de modo responsável.

Para Frohmann (1995) a dominação sobre a informação por determinados grupos – e como se dá esta dominação sobre raça e classes sociais – deve ser estudada para que se evidencie formas de aprimorar essas relações. Tentar entender tais relações talvez seja mais importante do que fixar medidas para a implementação de políticas de informação. Para o autor uma das razões para estudar política de informação é, justamente, “poder fazer intervenções inteligentes e socialmente responsáveis no exercício do poder e do controle sobre a informação”. Para ele são negligenciadas as discussões sobre o papel do poder na formação dos ambientes informacionais. Nesse sentido a política de informação, tal como apresentada na literatura de biblioteconomia e ciência da informação, sofre de pressupostos que servem de empecilho para tratar de alguns temas ligados a política, como a influência do poder sobre a informação. Para aquele autor a biblioteconomia e ciência da informação impõem algumas limitações específicas sobre o estudo de política de informação, a saber:

- A maioria da literatura de biblioteconomia e ciência da informação interpreta a política de informação como uma espécie de política de governo para seus documentos;
- Restrição da política da informação a questões de problemas da atuação governamental voltada a produção, organização e disseminação de informação técnico-científica;
- Direcionamento da análise para a realidade de agentes governamentais tais como ministérios, agências federais, comitês;
- A fixação em temas instrumentais, nos quais são privilegiadas as dimensões de implementações tecnológicas, melhoramento da comunicação entre os departamentos governamentais, estímulo ao acesso de documentos governamentais, facilitação da transferência de informação científicas e tecnológicas, bem como problemas relacionados à gestão de informações governamentais;
- Oclusão de temas atinentes a relação entre informação e poder.

Na visão de Frohmann (1995) o foco em problemas instrumentais, geralmente utilizados no âmbito da ciência da informação, relega atenção às questões de como o poder é exercido nas relações sociais mediadas pela informação. Não enfoca o problema de como o domínio sobre a informação é adquirido e mantido por grupos específicos, e como formas específicas de dominação são exercidas pelo poder sobre a informação. Assim, dado o reconhecimento de que as políticas de informação são feitas e refeitas cotidianamente por complexas interações sociais, as pesquisas sobre o assunto transcendem as fronteiras da ciência da informação.

Segundo Gontijo (2002) um dos processos fundamentais de institucionalização da informação e das ações de informação seria o estabelecimento jurídico de um quadro normativo expresso e sancionado como políticas públicas, mesmo que as normas jurídicas possam ser insuficientes para garantir a implementação efetiva de uma nova orientação da ação estatal e social. Corroborando com essa visão, Ribeiro e Andrade (2005) entendem que o acesso à informação requer legislação sólida, mecanismos institucionais claros para sua aplicação e instituições de supervisão e poder judiciário independente para o seu cumprimento, além de consciência dos cidadãos em relação a seus direitos, assim como disposição e capacidade de exercê-los.

De acordo com Cepik (2000, p. 284) o direito à informação é composto por princípios legais que visam assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso aos 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. Complementarmente, para Ribeiro e Andrade (2005), a garantia do direito à informação se traduz no fornecimento de meios efetivos de disponibilização da informação, considerando as demandas e especificidades dos usuários, sendo esse aspecto um objeto central da intervenção da política de informação.

Para Frey et al (2002, p. 382) o que está em jogo no processo de desenvolvimento de políticas de informação é uma nova cultura de respeito aos direitos civis e de abertura administrativa. Contudo, 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. Para aqueles autores, atualmente, os direitos humanos parecem ter alcançado escala planetária no que diz respeito ao seu reconhecimento jurídico. O mesmo acontece em relação ao, assim chamado, direito à informação, entendido como compreensivo de três espécies: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Dessa forma, para que exista o acesso à informação, no momento em que qualquer indivíduo ou organização social a estime necessária, deve existir sempre a sua disponibilidade. Daí a importância de que seja juridicamente assegurado o direito à informação e que as decisões acerca de sua revelação seja matéria legal. Só por meio de uma legislação pode-se criar um direito de apelação toda vez que o direito de acesso for lesionado. Ademais, somente a lei pode assegurar que o exercício do direito não reste sujeito à discricionariedade dos agentes públicos.

Segundo Frey et al (2002, p. 382) os instrumentos legais de garantia do direito à informação vão desde artigos constitucionais e leis ordinárias em diferentes esferas de poder até decretos do poder executivo e decisões judiciais que fixam jurisprudência, em alguns casos, tomadas pelas cortes mais altas do país. 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 (FREY ET AL, 2002, p. 385). Para os autores, no Brasil, o direito à informação encontra-se consagrado na Constituição Federal, por meio do artigo 5º, a saber:

Artigo 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

- IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
 V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;
 ...
 IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença;
 X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
 ...
 XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;
 ...
 XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
 ...
 XXVII – aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;
 ...
 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;
 ...
 LXXII – conceder-se-á Habeas data:
 i. para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
 ii. para a retificação de dados, quando não se prefera fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo

Para Frey et al (2002, p. 386) a Constituição Federal teria acolhido tanto a liberdade pública de informar quanto o direito de acesso à informação. Apontam, ainda, o fato de que o direito de acesso à informação é colocado como um direito coletivo, pois é assegurado a todos. Na visão daqueles autores há que se atentar também que o princípio da publicidade dos atos administrativos tem expressa previsão constitucional, norteando 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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...
- ...
- § 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.
- ...
- § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
- I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.
- II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII

É de se ressaltar que, ainda para Frey et al (2002, p. 387), 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.

Art. 5º Inciso XXXIV 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.

Ademais, ainda para Frey et al (2002, p. 387), 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 (Lei n. 7.347/85), a ação popular (Lei n. 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei n. 1.533/51), que disciplinam as ações coletivas e individuais destinadas à superação de situações de ilegalidade provocadas por autoridades públicas.

Segundo Frey et al (2002, p. 387) é importante também a Lei n. 9.507/97 que regula o direito de acesso à informação constante de registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento de *habeas data*, a qual dispõe:

- 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

No que concerne a prazos para atendimento dos pleitos informacionais, Frey et al (2002, p. 388) lembram que a Lei n. 9.051/95 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.

Segundo Frey et al (2002, p. 388) a Lei n. 8.159/91 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 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, “cuja divulgação 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).

Ademais, o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 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 (FREY ET AL 2002, p. 389).

Sobre a legislação de acesso à informação, Cepik (2000, p. 53) afirma que nos últimos dez anos os avanços são mais em relação ao segredo governamental e aos procedimentos de segurança de informações, conforme decretos 2.134/97 e 2.910/98, do que em relação ao direito à informação e acesso aos registros governamentais. E acrescenta:

[...] 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 (CEPIK, 2000, p. 53-54).

De acordo com Ribeiro (2003, p. 124) organizações internacionais com a *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE* e a *Organização dos Estados Americanos - OEA*, apregoam a necessidade de existirem normas claras sobre o direito e acesso à informação governamental. Com o intuito de prover orientação para a constituição dessas normativas, foi produzida uma relação com sugestão de conteúdos básicos de uma legislação de acesso à informação pública e governamental, ou elementos importantes para o processo de reconhecimento do sujeito portador do direito, que são:

1. direito de acesso aos arquivos e documentos mantidos em forma manual ou eletrônica pelas autoridades, seja dos arquivos criados por estes ou dos que foram criados com informações provenientes de terceiros;
2. criação de uma cultura de informação ao público obrigando as administrações públicas, centrais e descentralizadas, concentradas e desconcentradas, a divulgar informações sobre o tipo de arquivos e dados que possuem, as formas de acesso e possibilidades de obter informações adicionais de interesse para o cidadão;
3. criação de mecanismos de informação constante para o cidadão. As leis de acesso obrigam as administrações a usar os instrumentos tecnológicos disponíveis para facilitar o acesso: aqui a palavra-chave é Internet;
4. estabelecer prazos razoáveis dentro dos quais deve-se colocar à disposição dos cidadãos a informação solicitada;
5. o tema custos do acesso costuma ser colocado no bojo da discussão acerca do princípio de gratuidade dos serviços. Não obstante, caso seja necessário reproduzir documentos para o cidadão, autoriza-se o pagamento de uma taxa específica, assim como de custos de serviço razoáveis, quando para obter os dados solicitados pelo cidadão seja necessária uma série de integrações de arquivos que demandem intensivamente tempo, recursos materiais e humanos;
6. lista as exceções diante das quais não se colocará a serviço dos cidadãos a informação solicitada. Por exemplo, quando os dados possam prejudicar interesses

particulares, como seria o caso da revelação de segredos industriais ou informação privilegiada, ou de segurança de Estado, ou a punição de delitos ou a privacidade do cidadão;

7. as leis de acesso à informação enfatizam o interesse em facilitar e estabelecer vias ágeis por meio das quais os cidadãos possam obter os dados requisitados. Sem prejuízo disto, antecipam-se reclamações decorrentes de casos nos quais a informação não se encontra à disposição no prazo, sem prejuízo de punição penal e administrativa dos servidores omissos no cumprimento de seus deveres;

8. incluem-se algumas disposições que se referem às condições especiais de acesso que merecem ser consideradas pelos meios de comunicação de massa, que cumprem, nesse aspecto, um papel importante nas sociedades modernas, levando ao conhecimento público realizações sobre as quais é necessário se posicionar de modo responsável;

9. na Lei Modelo de Acesso às Informações Públicas – patrocinada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) – enfatizou-se a inclusão de disposições para a tutela do direito dos cidadãos relativa a sua autodeterminação informativa. Isto é, controlar quem, quando e onde têm acesso a suas informações pessoais. O objetivo é estimular a discussão acerca da necessidade de resolver os problemas que se podem apresentar no delicado equilíbrio entre esse direito da sociedade tecnológica e as necessidades de acesso às informações públicas, para garantir a transparência e a luta contra a corrupção. (OEA, 2001, p. 3-4)

No Brasil, conforme Frey et al (2002, p. 390), 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. Para aqueles autores 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. A existência de iniciativas governamentais para aumentar a quantidade de informação pública disponível 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. Uma política informacional ativa por parte dos governos, de acordo com Frey et al (2002, p. 381) é pré-condição para a sociedade civil e os cidadãos poderem exercer sua função de controle social.

Conforme Abramo (2002, p. 203), o direito de acesso à informação gerada ou detida pelo setor público tornou-se uma das pedras de toque do esforço para se ampliar a transparência do Estado e tornar mais responsáveis os detentores de cargos públicos. Contudo, ainda segundo aquele autor, forças poderosas opõem-se à concessão do amplo acesso à informação. Estas forças podem ser inerciais ou dinâmicas. Entre as primeiras podem-se mencionar a prevalência de práticas e atitudes administrativas inerentemente opacas e a combinação perversa entre a incompetência e a carência real de recursos humanos e materiais.

Entre as forças dinâmicas, há uma multiplicidade de agentes que resistem à abertura, variando de interesses privados a esquemas semi-institucionais concebidos para proteger do escrutínio público a incompetência e a corrupção sistemática.

Abramo (2002, p. 205) considera ainda que a presença de um arcabouço legal é, naturalmente, uma condição necessária para a transparência. Claramente, contudo, essa condição não é suficiente. De modo a garantir que estipulações legais sejam de fato implementadas é necessário que um amplo leque de condições seja satisfeito. Entre elas, podem-se mencionar:

- Existência de regulamentação apropriada, extensiva a todos os órgãos públicos, estabelecendo não apenas responsabilidades, mas também consequências em caso de descumprimento;
- Treinamento de agentes públicos para a transparência;
- Existência de uma demanda organizada, expressa por grupos de interessados, dotados de conhecimentos sobre as diferentes áreas;
- Projeto de sistemas razoáveis e alocação de recursos humanos e materiais para, de fato, implementar mecanismos de organização e recuperação de informação;

Para Abramo (2002, p. 206) uma vez que uma legislação adequada esteja presente, caso não se tome cuidado, o acesso à informação pode, perfeitamente, tomar a forma de acumulação de documentos em armazéns, deixando aos interessados a tarefa de encontrar seu caminho em meio a um caos de informações pulverizadas. É importante ter claro que somente informações estruturadas são úteis. O acesso à informação significa permitir que os cidadãos se apropriem com facilidade de dados. Dessa forma, para aquele autor, a chave para um serviço eficiente de processamento de informação consiste em dedicar tempo e esforço na reflexão inteligente a respeito de qual informação deve se relacionar com qual outra; quais agregações são úteis para quais finalidades e, acima de tudo, como a informação deve ser apresentada de modo a ser maximamente útil para quais públicos. Tal tarefa requer consultas amplas e constantes entre os interessados, os quais incluem organizações da sociedade civil e associações profissionais e empresariais.

Para Sánchez (2002, p. 227) tanto o escrutínio público dos assuntos estatais quanto o acesso às informações públicas são palavras-chave na discussão atual sobre o desenvolvimento da democracia, uma vez que constituem verdadeira garantia para que as ações estatais tenham visibilidade. Ambos os conceitos relacionam-se de forma biunívoca, o que significa que um precisa do outro para cumprir sua missão no Estado de direito. Não pode haver escrutínio público na ausência de acesso à informação. Além disso, esse acesso é

requisito indispensável ao exercício de outros direitos constitucionais do cidadão, tais como voto, o direito à liberdade de expressão e, de forma mais ampla, o livre desenvolvimento da personalidade. Sánchez (2002, p. 227) assevera também que o grau de democracia de um país deve ser medido atualmente a partir do volume e da qualidade das informações em circulação. O valor da informação como garantia da democracia parece um acerto indiscutível. Nessa mesma direção aponta Márquez (2001) ao afirmar que a cidadania deve ter acesso à informação plena e permanente sobre a ação do Estado, incluindo os propósitos dos programas, os recursos utilizados, as fontes de financiamento e os processos de execução.

3.4 Regime de informação

O dinheiro é a essência alienada do trabalho e da existência do homem; a essência domina-o e ele adora-a.
(Karl Marx)

A dinâmica processual do fenômeno informacional no campo informativo do Estado, para Ribeiro (2003, p. 69), gera um ambiente que pode ser melhor delineado a partir da conceituação de regime informacional. O conceito de regime de informação é uma categoria analítica desenvolvida, segundo González de Gómez (2002), a partir dos trabalhos de Frohmann (1995), para aplicação em estudos de políticas de informação. Para González de Gómez (1999, p.22) regime de informação é um conjunto, mais ou menos estável, de redes formais e informais, nas quais as informações são geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores de informação, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos. O regime de informação designa uma morfologia de redes e configura-se por plexos de relações plurais e diversas, intermediárias, interorganizacionais e intersociais. Permite explorar o fenômeno da informação a partir das suas relações que dependem do regime informacional ao perpassar fontes e recursos de informação, infra-estrutura tecnológicas, memórias documentárias, instrumentos de processamento, culturas profissionais e posições relativas dos atores técnicos e políticos (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999).

González de Gómez (2002) trabalha o conceito de regime de informação como um modo dominante de produção informacional numa formação social, conforme o qual serão definidos sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, os meios e os recursos de informação, os padrões de excelência e os arranjos organizacionais de seu processamento, seus dispositivos de preservação e distribuição. Um regime de informação estaria constituído pela figura combinatória de uma relação de forças, definindo uma direção e arranjos de

mediações comunicacionais e informacionais dentro de um domínio funcional (saúde, educação, previdência, etc), territorial (município, região, grupo de países) ou de sua combinação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002). Pode-se dizer que os regimes são compostos por estoques de informação; diretrizes políticas que contornam e direcionam os conteúdos informacionais abrigados nos sistemas de informação; seres humanos e suas necessidades informacionais; ambiente cultural-sócio-econômico-político em que se encerram; e os meios físicos que permitem fluxo da informação.

Segundo González de Gómez (2002), o conceito de regime de informação por ser intermediático é o mais amplo e flexível possível, uma vez que é constituído pela figura combinatória de uma relação de forças, definindo direção e arranjo de mediações comunicacionais e informacionais dentro de um domínio funcional ou territorial, apresentando-se, portanto, como o mais apropriado para a morfologia de rede. Assim, um regime de informação só pode ser definido por meio de sua operacionalização; nunca é plenamente constituído por uma intenção *a priori* e carece, simultaneamente, de uma neutralidade tal que possa ser considerado um mero instrumento a receber, *a posteriori*, um fim. As regras e o desenho de sua constituição operacional levam as marcas das condições de sua emergência e realização tecnológica, organizacional, econômica e cultural (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 35). O conceito de regime de informação, de acordo com González de Gómez (2002, p. 35) demarcaria um domínio amplo e exploratório no qual a relação entre a política e a informação ficaria em observação, permitindo incluir tanto políticas tácitas e indiretas quanto explícitas e públicas, micro e macropolíticas; assim como permitiria articular em um plexo de relações, por vezes indiscerníveis, as políticas de comunicação, cultura e informação. Assim, para González de Gómez (1999), um regime de informação se caracteriza por sua complexidade, por sua não transparência imediata e pela existência de conflitos, vontades plurais e efeitos não desejados.

Para González de Gómez (2007, p. 164) o conceito de regime de informação oferece algumas soluções interessantes para os estudos da informação porque não implica determinações a priori acerca de qual seja o contexto preferencial para o entendimento das questões da informação, podendo ser político, econômico, epistêmico ou cultural. Também porque remete a um modo informacional antes que a entidades, funções ou atributos, permitindo indagar, em uma mesma ordem inicial de significância, sistemas, redes, instituições, atores, ações, discursos e meios. Referida autora entende que regime de informação seria, assim, um instrumento analítico para referir a macrocenários de contextualização das questões de informação, sensível aos deslocamentos no âmbito de sua

constituição. Na construção do conceito, mantêm-se a ideia de transversalidade e de cruzamento entre grandes dimensões ou domínios (a política, a economia, a ciência, a cultura), assim como o princípio da pluralidade, de modo que as interseções múltiplas e as afecções singulares – somente *a posteriori* e historicamente definidas – fariam do regime de informação uma expressão das configurações dinâmicas em que se manifestam formação, condensação e movimentos do poder (GONZÁLEZ DE GOMES, 2007, p. 169-170). Na visão de González de Gómez (2007, p. 167) a teoria do regime de informação impulsionaria o desenvolvimento teórico favorecido pela nova amplitude das questões, à luz da valorização das comunidades epistêmicas, da inclusão de processos formais e informais e pela tematização de novos parâmetros de análise.

Um regime de informação, de acordo com Ribeiro e Andrade (2005) é constituído por uma rede de atores humanos e não-humanos, que interagem considerando elementos naturais, sociais e discursivos. Essa abordagem teórica para análise de regime de informação visa abranger a complexidade e a diversidade encontrada nos regimes, considerando a existência dos elementos naturais (materiais e não humanos), elementos sociais (como classes sociais, relações de poder existentes, conflitos entre grupos de interesses distintos e outros) e elementos discursivos (como a mensagem ideológica transmitida por meio do significado e representação do imaginário e do discurso dominante).

Para Unger e Freire (2006), regimes de informação são formas de produção informacional dominantes em dadas circunstâncias sócio-econômicas e que influenciam no contexto social em que estão estabelecidas. Nesse aspecto, as sociedades têm regimes de informação através dos quais organizam a produção material e simbólica e representam a dinâmica das relações sociais. Assim, segundo os autores, nos regimes de informação encontramos a totalidade da ambiência entre o conjunto dos itens que dividem este espaço: os seres humanos e as políticas de informação, bem como os estoques de informação formados pelos sistemas de informação. São nos regimes de informação, na sua faceta física, que podemos encontrar bolsões de progresso e lugares de intensa pobreza intelectual.

Segundo Frohmann (1995), pode-se definir regime de informação como qualquer sistema estável ou rede nos quais os fluxos informacionais transitam por determinados canais de específicos produtores, via estruturas organizacionais específicas, para consumidores ou usuários específicos. Para esse autor descrever um regime de informação significa mapear o polêmico processo que resulta da tentativa de estabilização dos conflitos entre os grupos sociais, interesses, discursos, com os equitativos artefatos científicos e tecnológicos. Ainda segundo Frohman (1995) um legítimo objetivo da pesquisa no campo da política de

informação é a representação de regimes de informação, ou seja, descrever como se originam, como se determinam relações sociais, e como as formas de poder são exercidas dentro e através deles. A descrição do regime de informação implica mapear um processo resultante de conflitos entre grupos sociais, interesses e discursos.

Wilke e Jardim (2006) concordam com Frohmann (1995) quando indicam como um dos campos pertinentes de pesquisa da política informacional a descrição dos regimes de informação e a análise de como eles aparecem e como o poder é exercido por meio deles. Para citados autores o regime de informação seria a metáfora adequada para nomear a morfologia de rede presente no horizonte informacional, uma vez que constituiria um complexo de relações de força no qual se encontra as mediações comunicacionais e informacionais. Ou seja, por um lado têm-se o somatório das informações produzidas, armazenadas, disseminadas e trocadas pelo conjunto de diferentes redes formais e informais organizacionais e intersociais, através dos variados meios de comunicação, fruto de diferentes produtores e dirigido a distintos usuários. Por outro, há a estrutura tecnológica que, cada vez mais, torna disponível a informação digitalizada numa convergência de meios, que, desenvolvidos uns em interface com outros, abre-nos a possibilidade de acesso praticamente em qualquer lugar e tempo.

Ainda segundo Wilke e Jardim (2006) em um regime de informação encontra-se a produção informacional predominante de uma sociedade, posteriormente essa produção é, de certo modo, ampliada com a sinalização da existência de outras produções informacionais oriundas de redes formais e informais não dominantes. Essa segunda consideração aponta para a presença de processos e modos de produção informacionais hegemônicos e não-hegemônicos que ora se contrapõem, ora se ajustam ou mesmo constroem alianças na arena das relações de força do regime de informação.

Para Braman (2004, p. 21), o conceito de regime surge para sanar problemas tanto de ordem teórico-acadêmica, quanto do mundo real. O conceito de regime é capaz de englobar, paralelamente, níveis de análise e temas abstratos ou concretos; teóricos ou empíricos; genéricos ou específicos; discursivos ou pragmáticos; macro, meso e micro; valores; crenças; aspectos materiais; estruturas cognitivas. O conceito de regime, por estar relacionado com o conceito de redes, engloba um diferenciado e plural número de diferentes atores, seus interesses, valores, objetivos, interdependências e relações, o que lhe dá uma feição operacional dinâmica e flexível (BRAMAN, 2004, p. 22).

Segundo Braman (2004, p. 20-24), a formação de um regime de informação é um processo pelo qual novas formas políticas emergem a partir de ações de fatores internos e externos as quais requerem transformações na lei e nos regulamentos. Os regimes se formam

a partir de ordens espontâneas (não se verifica coordenação consciente ou consentimento explícito); ordens negociadas (onde se verifica esforços conscientes de concordância e explícito consentimento); ordens impostas (gerada pela deliberação de atores dominantes). Os regimes também podem se originar do desejo de reduzir os custos das transações ou para administrar mudanças tecnológicas.

Os regimes, ainda segundo Braman (2004, p. 26-27), sofrem mudanças quando existem significantes alterações nos direitos e regras que caracterizam os mecanismos de escolhas sociais e na natureza dos mecanismos de *compliance*, ou seja, mudanças na natureza das tomadas de decisão. Uma variedade de fatores pode estimular mudanças em um regime. Fatores materiais ou psicológicos podem alterar as abordagens dos atores, enquanto sugerem novas demandas. Mudanças tecnológicas têm ocasionado alterações profundas em diversos setores recentemente. Alterações no equilíbrio de poderes entre os atores também geram mudanças nos regimes. Mudanças nos regimes podem resultar em criação de novas regras ou instituições, alterações nos critérios de tomada de decisão, ou transformação nos processos políticos.

Braman (2004, p. 21) entende que a teoria dos regimes propõe explicar tanto os comportamentos cooperativos quanto antagônicos levados a efeito, simultaneamente, nas estruturas de poder global. Assim, atenção foi dada não só aos atores, mas as relações que se formaram. Segundo a autora, a teoria dos regimes foi desenvolvida no âmbito da ciência política em resposta aos desafios de análise das relações internacionais que se tornaram demasiadamente complexas no final dos anos 70, por envolverem, não só a atuação dos Estados nacionais como também de novos atores, em contextos dinâmicos e de elevada incerteza. Para a autora a teoria dos regimes tornou-se útil como uma forma de pensar as mudanças que tomaram lugar na nova ordem mundial, onde as fronteiras geopolíticas tornaram-se permeáveis, flexíveis ou até mesmo irrelevantes, dada a ação de novos atores globais (BRAMAN, 2004, p. 21).

Braman (2004, p. 27-28) apresenta as seguintes críticas à teoria dos regimes:

- Imprecisão pois refere-se a tantas coisas diferentes, e de forma pouco rígida. Dificuldade de determinar suas fronteiras e de determinar indicadores precisos de seus limites;
- Ênfase exacerbada em ordem com uma procura demasiada por coerência, estabilidade e coordenação entre os atores envolvidos;

- Não trata adequadamente dos problemas emanados dos direitos e responsabilidades do Estado para com os indivíduos e outros estados, ou daqueles que tratam de inovações tecnológicas e mercados;
- Confiança demasiada nos Estados nacionais;
- Atenção inadequada às funções do conhecimento e das comunidades epistêmicas. Apesar de reconhecer sua importância, esses aspectos não são adequadamente desenvolvidos nas análises de formação e sustentação dos regimes;
- Os ambientes envolvidos nas análises dos regimes envolvem um elevado grau de complexidade o que compromete a elaboração de entendimentos adequados

Analisando as circunstâncias de operacionalização do regime global de informação ora em emergência, Braman (2004, p. 32) aponta as seguintes características como elementos delineadores de sua formação:

- Transparência: tornou-se um objetivo político de todas as políticas de informação que visam um livre fluxo de informação;
- Redes como princípios de organização: os regimes de informação internacionais preocupam-se como as redes enquanto uma nova forma de organização, mais relevante que as hierarquias e os mercados;
- Responsabilidades compartilhadas entre os setores público e privado na *policy-making*: uma manifestação da relevância das redes entre as formas organizacionais relevantes é a aparição das redes de políticas nas quais as decisões são tomadas de forma compartilhada entre as entidades privadas e públicas;
- Poder informacional como forma dominante de poder: todo regime está focado em uma forma específica de poder. Existem quatro tipos de poder correntemente em uso, algumas vezes concomitantemente, outras em competição. O poder instrumental que controla os comportamentos por meio do controle do mundo material. O poder estrutural que controla os comportamentos pela modelagem das instituições e regras dos processos sociais. Poder simbólico que controla as crenças, percepções e ideias. E o poder informacional que manipula as bases informacionais da matéria, das instituições e dos símbolos. Uma das consequências do novo regime informacional é a informatização da sociedade, tornando o poder informacional não somente mais visível e saliente, mas dominante.

3.5 Governança informacional

Ninguém se lembraria do Bom Samaritano se ele só tivesse boas intenções. Ele possuía também dinheiro.
(Margaret Thatcher)

Ribeiro (2003, p.86) entende, a partir do trabalho de Dagnino (2002), que a partilha efetiva do poder é comprometida por vários mecanismos, sendo o principal relacionado ao desnivelamento do conhecimento técnico e político dos representantes. O conhecimento técnico é necessário à tomada de decisões relativas à formulação, monitoramento e avaliação das ações das políticas públicas; assim como é necessário o conhecimento sobre o funcionamento das organizações e instituições burocráticas do Estado. O conhecimento político torna-se necessário para favorecer a atuação em espaços de conflito que têm na argumentação, na negociação, nas alianças e na produção de consensos possíveis seus principais instrumentos de atuação. Na perspectiva de Ribeiro (2003, p.87) o compartilhamento do poder é intrinsecamente relacionado ao compartilhamento da informação e do conhecimento. Sendo esse aspecto da partilha, o objeto de intervenção da política e gestão da informação. A intervenção da política e gestão da informação não podem ser tratadas de forma reducionista, ou seja, como um conjunto de ações e técnicas que operam o ciclo informacional, visando apenas manter sua integridade. Daí que se evidencia a formulação do conceito de governança informacional como construto representativo das relações políticas entre Estado e sociedade, as quais emolduram o contexto da informação na sociedade contemporânea.

Para Ribeiro (2003, p. 12) a expressão “governança informacional” foi cunhada por González de Gómez (2002), tendo como base os conceitos de governança, *accountability* e transparência. A governança informacional teria como princípio o reconhecimento do direito de acesso à informação pública e governamental por parte do cidadão e, conseqüentemente, a radicalização e consolidação da democracia. Nesse sentido, a governança informacional, para Ribeiro (2003, p. 60), pode ser compreendida como a capacidade do Estado de estabelecer uma política de gestão da informação voltada para a *accountability* e para a transparência. É a capacidade da ação do Estado na formulação, implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas, utilizando-se de mecanismos para incrementar a participação dos cidadãos. Para Ribeiro (2003, p.86) a governança informacional deveria voltar-se para a consolidação e ampliação do espaço público.

A ciência da informação, ainda segundo a autora, contribui nessa formulação ao compreender a informação permeando e mediando as relações individuais e sociais,

possibilitando com isso, a ampliação das bases comunicacionais do Estado com a sociedade civil, através do processo comunicativo dialógico (RIBEIRO, 2003, p. 59).

Segundo Ribeiro (2003, p.89) a governança informacional, na sua forma prática, requer a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de uma política de informação com alto grau de institucionalização, com metodologia coerente com sua essência inovadora e com a utilização de instrumentos concretos de execução da articulação das relações de comunicação-informação entre o Estado e a sociedade civil. Assim, as condicionantes da governança informacional, para Ribeiro (2003), compõem a noção de transparência e remetem aos conceitos de articulação do Estado com a sociedade civil, de articulação entre comunicação e informação e de convergência de fluxos de informação e recursos tecnológicos.

Segundo González de Gómez (2002, p. 2) governança informacional, ou, num sentido mais restrito, as condições informacionais da governança, refere-se à disponibilização e implementação de estruturas e fluxos de informação, dentro do campo do Estado, visando tanto à eficácia da ação de governo quanto à otimização de suas relações com a sociedade civil, mediante a facilitação e subsídio que os recursos de informação pública oferecem em processos descentralizados e horizontais de tomada de decisão. Para essa autora, a operacionalização do conceito de governança informacional permitirá estabelecer critérios de gestão e política de informação que atendam ao alargamento e horizontalização do processo decisório, as demandas de controle social e *accountability* do Estado (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p.35). Nesse sentido, ainda para a autora, a governança informacional surge para ocupar uma lacuna na relação entre a ordem política e o corpo social, cujas variações giram em torno da atualização do modelo moderno da constituição comunicacional.

Para González de Gómez (2002, p. 36) a governança informacional pode ser definida pelas condições de transparência, convergência e articulação das relações de comunicação e informação entre o Estado e a sociedade. Segundo a autora a governança informacional pode ser identificada nos órgãos da administração pública que possuam atributos de abertura, transparência e acessibilidade.

A abertura entendida como a extensão em que uma organização, livre e universalmente, oferece informações compreensivas sobre todas as suas atribuições e mantém comunicação regular e direta para todos os seus membros.

A transparência é expressa pela densidade da informação oferecida e o valor revelatório do conteúdo, devendo dar visibilidade às operações internas dos órgãos do Estado, de modo que os cidadãos tenham acesso às informações pertinentes. A transparência não é

entendida como um atributo dos conteúdos oferecidos pelo Estado, mas sim uma resultante das condições de geração, tratamento, armazenamento, recuperação e disseminação das informações adequadas para permitir a passagem de um ambiente de informação caótico, disperso e opaco, a um ambiente de informação que faz sentido.

A transparência no domínio das relações Estado-sociedade dependerá das condições de convergência dos sistemas e serviços de comunicação e informação pública. Esse conceito, usado para designar a comutabilidade digital de meios e mensagens, refere-se à interoperabilidade dos diferentes recursos e serviços das administrações públicas, estejam ou não agregados em uma única plataforma de acesso *on-line*. Formas impressas, serviços telefônicos, portais e contatos por e-mail devem manter entre si relações permanentes que assegurem a consistência e atualização dos procedimentos e os discursos públicos. A convergência, segundo Ribeiro (2003, p.89), pode ser compreendida, também, como um modo de agir convergente na gestão das políticas, ainda que mantendo as especificidades do formato, de jurisdição, competência hierárquica e setor. Ou seja, segundo González de Gómez (2002, p.37), agir convergentemente significa coordenar administrativamente as intersecções horizontais e transversais, entre linhas de ação, que por seu caráter inter-social, deverão perpassar mais de uma jurisdição ou domínio de atuação do Estado. Por tanto, o agir convergente requer a convergência de informações, fato que se apresenta como condição para plena transparência (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 37). Por isso, a convergência pode ser compreendida como um fator decisivo na otimização, fragmentação ou ausência de um fluxo de informação. Na visão de Ribeiro e Andrade (2005) o princípio da convergência baseia-se igualmente na concepção de que o cidadão usuário é único e objeto da intervenção de várias ações estatais. Esse princípio intenta superar a fragmentação da ação do Estado. A convergência depende, assim, de uma razoável coordenação administrativa e da articulação política das ações de governos com o fluxo de informação.

Outras condicionantes que influenciam na transparência das relações do Estado com a sociedade é coordenação administrativa de programas e ações de comunicação e informação e a articulação entre os sujeitos envolvidos nos processos progressivos de democratização. Referem-se à superação dos fatores que produzem a segmentação da vontade política nos grandes quadros decisórios, como condição de governança informacional. Para Ribeiro e Andrade (2005) a articulação do Estado com a sociedade compõe através da informação e da comunicação um importante elemento da esfera pública ou espaço público, sendo considerado por González de Gómez (2002) como uma condicionante da transparência. A articulação está relacionada à pluralidade de condições políticas e organizacionais e à forma como se

inscrevem no regime de informação vigente. O grau de articulação do Estado com a sociedade civil pode ser verificado por meio da análise das políticas de disseminação e acesso à informação e o espaço dialógico para a comunicação dos atos de governo. Citando González de Gómez (2002, p.37), Ribeiro (2003, p.75) argumenta que a articulação das relações de comunicação-informação entre o Estado e a sociedade visa superar a falta de relação, cruzamento e interpelação das demandas da sociedade civil com as fontes informacionais do Estado.

Outro aspecto importante, na visão de González de Gómez (2002, p. 36) é acessibilidade que diz respeito à facilidade e profundidade com que os usuários-cidadãos podem interagir com as fontes de informação (pessoas, agências, documentos).

3.6 Comunicação pública

O dinheiro é belo, porque é libertação.
(Fernando Pessoa, Livro do Desassossego)

A comunicação pública origina-se do processo de democratização da sociedade e na forma atuante da sociedade civil nos espaços públicos. Sua análise não se limita à comunicação de governo, mas à valorização de um espaço comunicacional, que torne mais importante a representação de todos os setores da sociedade. Para González de Gómez (1999) a comunicação pública da informação é um dos mais densos e importantes domínios dos estudos de informação. A partir desse reconhecimento González de Gómez (2002, p. 36) entende que a comunicação e a informação públicas serão as condições de um modo de formação do público, que, por sua vez, é condição ideal e efetiva de existência do político.

Ribeiro (2003, p.76) assevera, desde a abordagem de Matos (1999, p. 33), que a comunicação pública é um processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade. É um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país. Tal conceituação visa ampliar os espaços públicos de encontro do Estado com a sociedade civil, de tal forma que sejam incluídos diversos gêneros e forma de expressão englobando aspectos formais, informais e imaginários e a questão entre o espaço público e privado.

Segundo Zemor (1995) comunicação pública designa um campo que se define pela legitimidade de interesse geral, tendo como princípios a informação e o esclarecimento sobre o funcionamento institucional prático, que os serviços governamentais devem fornecer aos cidadãos ou sobre aspectos gerais da vida social. Nesse sentido, a comunicação pública, ainda segundo Zemor (1995), teria como objetivos viabilizar o dever das instituições públicas de

disponibilizar informação à sociedade civil; estimular a relação e o diálogo com a sociedade civil; difundir os diversos serviços da administração pública; promover o conhecimento das instituições governamentais pelo próprio aparelho do Estado; e desenvolver campanhas de informação de interesse social.

Para Zemor (1995) a informação é o objetivo principal das funções da comunicação pública que podem ser descritas como um processo de resposta à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público e de estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público, tornando a instituição conhecida através da comunicação externa e interna e da divulgação de ações de comunicação cívica e de interesse geral. Para o autor a comunicação pública também está presente nas ações comunicativas do governo já que consta em seus objetivos elucidar o público sobre seu papel, afirmar sua identidade e imagem, prestar contas de suas atividades e permitir o acompanhamento da política dos órgãos governamentais. A comunicação pública representa o discurso do cenário político e estatal, baseando-se na elaboração dos planos e as tomadas de decisões do governo. Assim, Zemor (1995) atribui ao conceito de comunicação pública o duplo significado de enunciar uma responsabilidade das instituições públicas e designar uma função de legitimação, condição de manutenção do vínculo social. Assim, a comunicação pública é comunicação formal que se aplica à troca e ao compartilhamento de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do vínculo social, e cuja responsabilidade incumbe às instituições públicas. Para esse autor, a comunicação pública designa um campo que se define pela legitimidade do interesse geral.

De acordo com Jardim (1999) existiria uma relação direta entre o caráter inclusivo ou excludente dos processos decisórios, a densidade da comunicação pública e política e os dispositivos de gestão dos recursos de informação. Para o autor a transparência vincula-se com a comunicação na perspectiva da troca de informação entre o cidadão e o Estado, estabelecendo um espaço dialógico e interativo. Nesse sentido, a transparência administrativa significa vinculação à lógica da comunicação engajando-se numa via de troca recíproca com o cidadão. Leva, portanto, à substituição de um modelo monológico regido por uma lógica de comando, por um modelo dialógico ou interativo, modificando a linguagem no sentido de se tornar o mais amplamente compreensível (JARDIM, 1999, p. 60). Para aquele autor, as formas de comunicação pública envolvem cinco grandes eixos (JARDIM, 1998, p. 61):

- Viabilização do dever das instituições públicas de disponibilizar informação à sociedade civil;

- Estímulo a relação e ao diálogo com a sociedade civil para, ao mesmo tempo, cumprir o papel que corresponde ao Estado e permitir tornar seus serviços eficazes;
- Difundir os diversos serviços da administração pública;
- Promover o conhecimento das instituições governamentais pelo próprio aparelho do Estado, tanto por ações de comunicação interna quanto externa;
- Desenvolver campanhas de informação de interesse social.

Novelli (2006), a partir da abordagem de Kondo (2002, p. 15), argumenta que o engajamento ativo dos cidadãos pode assegurar que as políticas públicas sejam apoiadas ou pelo menos compreendidas pelo público de modo a contribuir para a sua efetiva implementação. Desse modo, segundo a autora, o papel da comunicação pública no processo de apoio às práticas da boa governança é decisivo para o sucesso das políticas públicas. A comunicação pública, compreendida como o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou o compartilhamento das informações de interesse público, passa a desempenhar um papel importante de mediação para as práticas de boa governança. Por isso, segundo a autora, a comunicação que se pratica pelas instituições e órgãos públicos se apresenta como instrumental valioso para o fortalecimento da esfera pública e dos mecanismos de democratização e participação cidadã.

Conforme Novelli (2006, p. 12), considerando que o relacionamento entre governo e cidadão, na definição das políticas públicas, envolve relações comunicativas em todas as suas etapas, desde a concepção até a avaliação, pode-se ter a seguinte caracterização dos fluxos comunicacionais existentes entre governo-cidadão:

- Informação: relação de mão única em que o governo fornece informações aos cidadãos. Refere-se tanto ao acesso passivo do cidadão frente às informações, quanto às medidas ativas do governo para divulgação da informação aos cidadãos. A comunicação é descendente, tendo o governo como emissor e o cidadão como receptor. O grau de envolvimento da sociedade é pequeno e a participação é discreta. Nesse modelo encontram-se duas propostas de comunicação: a) o modelo de comunicação de massa, principalmente aquele formatado a partir da perspectiva da mensagem publicitária e assessoria de imprensa, e que pretende alcançar grande quantidade de receptores em áreas geográficas dispersas; b) disponibilização de dados públicos, baseada na perspectiva do direito do cidadão de acessar informação de caráter público que estão sob a guarda do governo e que esclareçam

as regras do jogo coletivo, tanto em relação ao quadro legal quanto aos procedimentos que devem ser adotados pelos cidadãos em seus relacionamentos com os órgãos públicos.

- Consulta: relação de mão dupla, onde os cidadãos oferecem *feedback* ao governo. Baseia-se na definição prévia do governos sobre quais temas os cidadãos serão solicitados a fornecerem suas opiniões. Processo de comunicação horizontalizado e a opinião dos cidadãos é solicitada pelo governo como *feedback*. Embora possa utilizar ferramentas de comunicação dirigida, a perspectiva de fundo neste modelo é de quem define a agenda temática dos assuntos a serem discutidos é o governo e não o cidadão. Essa assimetria entre os atores sociais no processo comunicativo provoca um nível relativo de participação do cidadão. Entre as formas de comunicação mais utilizadas neste nível, encontram-se as audiências públicas, as iniciativas de controle comunitário, como os conselhos consultivos e, também as pesquisas de opinião. Conhecer a opinião dos cidadãos é, assim, um elemento a mais a ser considerado durante a elaboração e definição das políticas públicas.
- Participação ativa: relação que se baseia na parceria com o governo, em que os cidadãos se engajam diretamente na formulação das políticas públicas e têm reconhecido o seu papel na proposta de opções. O próprio fluxo de comunicação acaba caracterizando o nível de relacionamento entre o governo e o cidadão. O principal objetivo da comunicação pública, quando se aplica à prática da governança, é promover e viabilizar o relacionamento mais interativo e participativo entre governantes e governados, fomentando um processo de comunicação horizontal, baseado na parceria e no estímulo ao engajamento da sociedade na formulação de políticas públicas. As novas tecnologias da informação e comunicação, que privilegiam a interação entre os atores sociais, independente de suas localizações geográficas, são ferramentas valiosas para a viabilização da participação mais ativa do cidadão.

Ainda para Novelli (2006), o processo de comunicação, ancorado nos mecanismo de governança, deixa de ser compreendido como apenas um instrumento de disseminação das ações e políticas públicas e passa a ser concebido como parte intrínseca dos projetos e programas desenvolvidos pelo governo. Esse tipo de comunicação está mais envolvido com a promoção da cidadania e da participação do que com a divulgação institucional. Para obter essa maior interação, já durante a definição dos objetivos a serem atingidos e o escopo da proposta a ser implantada, o projeto deve passar a ser concebido incluindo as suas

potencialidades de promoção da comunicação. Dessa forma, a simbiose entre objetivos do projeto e objetivos da comunicação do projeto é integral (NOVELLI, 2006).

Na perspectiva de Novelli (2006, p. 14) mesmo que, em termos gerais, o público da comunicação praticada por órgãos públicos seja toda a sociedade, é importante que cada projeto defina claramente com quem quer estabelecer um maior relacionamento, pois é esse grupo que passará a ser foco principal do processo de comunicação a ser deflagrado. Essas definições são importantes para identificar quais as melhores ferramentas de comunicação a serem adotadas para a obtenção dos objetivos traçados, considerando que, na maior parte dos casos, será necessária a utilização de um mix de instrumentos, pois as abordagens isoladas tendem a ser menos eficientes do que as estratégias de abordagens múltiplas. Novelli (2006, p. 15) afirma também que, como o foco do processo de comunicação é a promoção do relacionamento, os instrumentos a serem adotados devem seguir essa perspectiva inclusiva, englobando tanto suas potencialidades de divulgação e disseminação das informações, que garantem transparência às ações públicas, como suas potencialidades de participação efetiva por meio de reuniões e encontros, presenciais ou virtuais, que viabilizem a troca de informações e expressão das opiniões.

Para Matos (2004) o fluxo nas relações entre o Estado e a sociedade envolve o cidadão das formas mais variadas, onde Estado, governo e sociedade desenvolvem o processo de comunicação debatendo, negociando e tomando decisões relativas à vida pública. A autora distingue comunicação governamental, política e pública com a seguinte abordagem:

- A comunicação governamental é a praticada por um determinado governo, visando à prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social.
- Quanto à comunicação política ou marketing político, que é a expressão mais usual nos últimos anos, carece da indispensável legitimidade para ser pública, respeitando-se o sentido estrito do conceito. Ambas buscam atingir a opinião pública, quase sempre com métodos publicitários, buscando respostas rápidas e efeitos imediatos que podem ser auferidos nas pesquisas e que sempre se mostram efêmeros.

3.7 Notas conclusivas do capítulo

*É preciso saber o valor do dinheiro: os pródigos
não o sabem e os ávaros ainda menos.
(Montesquieu)*

Esta parte do trabalho objetivou incorporar ao debate sobre os processos de governança das organizações públicas a abordagem informacional, tomada desde a perspectiva da ciência da informação. Este campo científico desenvolveu-se no bojo da evolução da sociedade da informação justamente com o propósito de se confrontar com os problemas da efetiva transferência da informação e do conhecimento e de seus registros entre os seres humanos em seus mais variados contextos. Ao submeter o tema da governança à ótica da informação e da ciência da informação ressalta-se a centralidade dos aspectos políticos que envolvem esse debate. Fica definido, assim, um espaço para a questão da informação na esfera das políticas públicas, com vistas ao equacionamento das responsabilidades dos governos sobre a gestão da informação pública e do direito à informação como demanda dos cidadãos. Nessa reflexão restou evidente que a consolidação dos direitos à informação depende do pleno funcionamento do Estado democrático de direito e da ampliação da cidadania informacional com a efetiva publicização e abertura das instituições estatais. A formação, tematização e implementação das políticas requerem, portanto, a formação de espaços comunicacionais que promovam a integração, a organização e o acesso às informações necessárias para a atuação consciente dos atores envolvidos. Dessa forma as políticas de informação têm consequência no ciclo de informação (produção, coleta, distribuição, disseminação, recuperação, compartilhamento e uso) e estabelecem os parâmetros de comportamento dos agentes frente aos recursos informacionais, capacitando-os a se incorporar ao processo de escolhas públicas.

Como visto, as políticas de informação têm impacto nos regimes de informação que são reconhecidos como modos de produção de informação dominantes em determinadas conformações sociais. No âmbito dos regimes de informação se dão as vivências, interações e relações discursivas entre os atores envolvidos nos processos informacionais e de comunicação, utilizando-se dos mais variados canais e instrumentos tecnológicos. No âmbito de regimes informacionais específicos envolvendo os temas públicos é que se estruturam os mecanismos de governança objeto desta pesquisa. Na constituição de mecanismos de governança plurais e inclusivos as políticas de informação devem partir do reconhecimento do direito à informação como recurso basilar da cidadania e como instrumento central para que o governo administre suas funções sociais de forma participativa, por meio do livre fluxo de

informação entre Estado e sociedade. A governança informacional, assim, alude à disponibilização de estruturas, processos e meios informacionais que propiciem o aprimoramento da ação governamental, facilitando os procedimentos descentralizados e horizontais de decisão social, estabelecendo critérios de gestão e de políticas que atendam às demandas por controle social e prestação de contas.

A ciência da informação contribui nesse contexto de aperfeiçoamento dos processos de governança na medida em que intenta apontar os meios de adequação dos estoques de informação produzida e disponibilizada com sua disseminação e transferência visando à assimilação social que gere conhecimento e ação transformadora e inclusiva. A ciência da informação assume função central no processo de construção de soluções de mediação informacional que auxiliem no acesso público aos estoques de informação de maneira que novas forças de produção social estejam ao alcance de todos, de forma a propiciar o aprofundando das práticas de cidadania. A facilitação do acesso à informação constitui-se em requisito indispensável ao exercício dos direitos do cidadão, posto que, tanto o voto como o escrutínio público dos assuntos estatais só se viabilizam em contextos de livre fluxo de informação.

Isto posto, fica evidente que o equacionamento das questões do ciclo informacional constitui-se em condição básica para a constituição de práticas de governança democrática e participativa. Se bons governos não prescindem de intensa participação social para que suas ações ganhem efetividade, é de se esperar que essa participação seja calcada em posturas conscientes e autênticas que só podem ser acessadas se os cidadãos envolvidos dispõem de um mínimo de informação sobre os temas, as intenções, os interesses e as consequências envolvidas. Assim, sem informação compartilhada e disseminada não há participação ou envolvimento conscientes. E sem participação e envolvimento conscientes não há que se esperar por políticas públicas legítimas e participativas. E são justamente essas políticas de cunho democrático que materializam o conceito de governança aqui trabalhado. É nesse sentido que a informação constitui-se em fundamento constitutivo para a boa governança. Contudo, há que se salientar que a informação tomada isolada de seus contextos e de seus produtores e usuários não é mais relevante para os processos aqui analisados, mas sim aquela que reverbera das interações práticas dos processos de convivência nos espaços públicos.

A discussão sobre os elementos de participação, envolvimento e interação até aqui apresentados como temática central dos processos de governo da sociedade suscitam a reflexão sobre abordagens teóricas que privilegiem aspectos epistemológicos e ontológicos centrados na intersubjetividade e na necessidade de se levar em consideração as dinâmicas

dialógicas de construção e compartilhamento de sentido e de conhecimento. A premência por destacar o convívio e inter-relação entre sujeitos conscientes e emancipados como dimensão de destaque para o estudo da governança aduz à consideração da contribuição da Teoria da Ação Comunicativa para o debate dos governos participativos e democráticos. Assim, no próximo capítulo serão apresentados conceitos básicos dessa teoria, que tem como principal expoente o filósofo alemão Jürgen Habermas. Essa teoria acaba por enredar uma nova visão do comportamento humano, não mais centrada na visão dicotômica que contrapõem sujeitos do conhecimento aos objetos conhecidos, mas sim amparada na lógica discursiva da interação de sujeitos que constroem e compartilham conhecimento. A teoria apresentada constitui-se, dessa forma, na base epistemológica do presente trabalho.

4. PROLEGÔMENOS À TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS: UMA PROPEDÊUTICA METATEORÉTICA À GOVERNANÇA INFORMACIONAL.

4.1 Introdução

*Ganha dinheiro primeiro, a virtude vem depois.
(Horácio)*

O conceito de governança informacional, construto central deste trabalho, alude a processos de comunicação e informação empreendidos por atores humanos inseridos em contextos de atuação pública, com propósitos cooperativos, tendo como premissa uma postura ética, visando o bem comum. Essa temática remete ao núcleo do pensamento do eminente filósofo alemão Jürgen Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa a qual será sumariamente abordada nesta parte do trabalho. O objetivo aqui não é apresentar de forma profunda a extensa e profícua contribuição do ilustre autor, mesmo porque tal pretensão foge ao escopo da pesquisa. O que se pretende é trazer para o corpo deste trabalho, à guisa de embasamento teórico-conceitual, a reflexão de um importante pensador contemporâneo, que a partir de seu trabalho recolocou a linguagem, a comunicação e a interação entre os homens como elementos centrais para o entendimento do funcionamento da sociedade. Habermas renova a própria lógica de ação social ao atribuir ao entendimento, a interação e a intersubjetividade a razão para o desenvolvimento dos processos humanos mais complexos. Assim, por considerar que essa perspectiva de raciocínio dá robustez aos argumentos apresentados nesta pesquisa optou-se pela abordagem Habermasiana como filosofia de base do trabalho.

Para Gonzalez de Gomes e Gracioso (2007) o pensamento de Habermas constitui-se em eixo para a reflexão sobre as revoluções científicas e tecnológicas vivenciadas na sociedade contemporânea. Para as autoras, os pressupostos do filósofo alemão ajudam a pensar as bivalências, os encontros e desencontros da sociedade atual, posicionando o conhecimento como elemento propulsor dessa realidade. O que Habermas irá propor no campo da relação entre formas de conhecimento e de vida em sociedade é o ajuste da função do sujeito nessas discussões posicionando-o como principal agente de todo esse movimento relacional. Inclusive, seriam as relações entre sujeito, e não o sujeito em si, psicológico ou universal, o produtor do conhecimento. Habermas dá às relações e ações sociais comunicativas entre os sujeitos, o poder de transformação da própria sociedade (GONZALEZ DE GOMES; GRACIOSO, 2007).

Ainda na visão das autoras, Habermas atesta que é a busca de entendimento entre sujeitos em uma sociedade, estabelecida através do uso da linguagem, que promove o desenvolvimento social. De modo mais geral, pode-se dizer que o fio condutor das teorias de Habermas é a defesa da força emancipatória da razão que se estabelece e se mostra na intersubjetividade comunicativa entre sujeitos, em uma ação de comunicação que, por sua vez, tem como objetivo um entendimento mútuo. Essa seria a base do projeto da modernidade proposto por Habermas e que tem como fundamento a defesa da expansão do conceito de racionalidade desvinculando-o unicamente do paradigma da consciência e posicionando-o no paradigma comunicativo.

4.2 Para além da razão instrumental: uma razão comunicativa

*Quem ama o dinheiro, dele não se farta.
(Eclesiastes 5,9)*

Habermas descreve em sua teoria, a grande inquietação a respeito dos efeitos do positivismo nas sociedades modernas, onde impera uma razão técnica e instrumental, própria do capitalismo avançado. Longe de se contentar com esta abordagem, desenvolve suas pesquisas na busca de um novo entendimento de racionalidade, que se materializa através da ação comunicativa. Em sua teoria da ação comunicativa, Habermas, parte do princípio de que os homens são capazes de ação, e para tanto se utilizam da linguagem para se comunicarem com os seus pares, buscando chegar a um entendimento (HABERMAS, 1997, p. 418).

Para Cavalcante (2001), nos trabalhos de Habermas a linguagem vai ser postulada como o novo paradigma para a razão. Enquanto a razão centrada no conhecimento e na ação produz uma razão instrumental, pois o sujeito cognoscente se refere aos objetos ou para representá-los como são ou para manipulá-los como deveriam ser - em um modelo de razão centrada na noção de subjetividade e voltada para o domínio prático; a razão centrada na linguagem constitui-se como intersubjetiva por envolver, ao menos, dois participantes, tendo como meta a ser alcançada o entendimento. Nesse sentido, somente a linguagem possibilitaria a descoberta de estruturas de racionalidade diferentes da razão instrumental.

White (1995) ressalta que, para Habermas, o paradigma de uma filosofia da consciência centrada no sujeito está esgotado. E para um entendimento adequado dos fenômenos sociais modernos faz-se necessário volver para o paradigma do entendimento. Esse paradigma tem como foco as estruturas da intersubjetividade que estão implícitas no entendimento obtido na interação linguística contínua. Essa guinada da razão em direção à linguagem é denominada de virada linguística, isto é, a passagem da tematização da razão que

se estrutura no pensamento e na ação para a razão que se fundamenta na linguagem; ou ainda, como diz Cavalcante (2001), a passagem do paradigma da consciência, que se estrutura na relação sujeito/objeto, para o paradigma da linguagem, que se estrutura na comunicação e na relação de diálogo entre dois ou mais indivíduos. Para Heck e Silva (2008) a razão comunicativa oferece modelos para a ação, o agir é orientado para a interação, constituindo-se, assim, como uma condição limitadora e possibilitadora do entendimento, e assentando-se em uma base de validade pragmática, pois quem age comunicativamente é obrigado a empreender idealizações. Assim, o que Habermas enseja pensar é sobre a linguagem em termos de sua capacidade de solução de problemas para interação e mostrar como compreender sua capacidade reveladora do mundo.

Segundo Andrews (2005), a teoria social crítica de Habermas sustenta a existência de dois modos possíveis de ação social: a estratégica e a comunicativa. A ação estratégica corresponde ao modelo Weberiano de ação cuja racionalidade é voltada para fins no qual o ator busca realizar seus objetivos e, para isso, leva em consideração a ação dos demais indivíduos; é uma ação orientada para o sucesso. Já a ação comunicativa, por outro lado, está orientada para o entendimento mútuo, ou seja, os atores sociais buscam harmonizar suas ações por meio da linguagem envolvendo a apresentação crítica e obtenção de consenso sobre reivindicações de validade. Cada uma dessas modalidades de ação está relacionada com uma orientação epistemológica específica. Na ação estratégica, trata-se de uma relação “sujeito-objeto”, isto é, para o ator social, todos os elementos da sociedade, inclusive outros sujeitos, são tomados como objetos e utilizados como meios para alcançar o fim almejado. No caso da ação comunicativa, trata-se de uma relação “sujeito-sujeito”, pois o ator considera os demais indivíduos com quem interage como sujeitos que também possuem a capacidade para o discurso e o entendimento.

Assim, Habermas (1997, p.418) chama de ação comunicativa àquela forma de interação social em que os planos de ação dos diversos atores ficam coordenados pelo intercâmbio de atos comunicativos, fazendo, para isso, uma utilização da linguagem orientada ao entendimento. À medida que a comunicação serve ao entendimento, e não só ao exercício das influências recíprocas, pode adotar para as interações o papel de um mecanismo de coordenação da ação e com isso fazer possível a ação comunicativa. Nesse sentido, o modelo de razão instrumental clássica é reformulado em termos da razão comunicativa, através de relações intersubjetivas, nas quais pela interação de dois ou mais sujeitos, os mesmos buscam, por meio da linguagem, entender-se sobre determinado assunto ou objeto, a fim de compreendê-lo. Das relações intersubjetivas é que se permite discernir a universalização dos

interesses numa discussão. É exatamente neste ponto, que o fundamento de uma ética da discussão exige a reconstrução de um espaço crítico, aberto e pluralista.

A ação comunicativa é ação orientada para alcançar uma compreensão. Nesse modelo, os agentes são concebidos como em busca de uma compreensão relativamente a alguma situação prática que estão enfrentando, a fim de coordenar suas ações. Alcançar uma compreensão requer um processo cooperativo de interpretação, que visa atingir definições intersubjetivamente reconhecidas das situações. Assim, no modelo de ação comunicativa, os atos ilocucionais são o meio pelo qual os agentes, que são orientados para uma coordenação cooperativa de seus diferentes planos de ação, mobilizam o potencial para a racionalidade inerente a linguagem. Esse modelo permite esclarecer a estrutura racional do processo de chegar a um acordo intersubjetivamente válido. E é apenas tal acordo que pode, por sua vez, constituir a base de uma forma de cooperação socialmente válida (WHITE, 1995, p. 47). A linguagem passa a ser entendida como uma forma de comunicação que pode transformar ou modificar o comportamento, sendo concebida, do ponto de vista Habermasiano, como um modo de interação entre os indivíduos como forma de garantir um processo democrático nas decisões coletivas, onde através de argumentos e contra-argumentos, livres de coerções, os sujeitos buscam conseguir acordos (HECK; SILVA, 2008).

4.3 Um modelo de ação humana centrada na comunicação e na linguagem

*Todos e tudo obedecem ao dinheiro.
(Lucrecio)*

Para Ribeiro (2004), na teoria Habermasiana a justificação para a formulação de concepções de mundo e para a deliberação de ações requer dois pressupostos fundamentais que asseguram o exercício de uma racionalidade que não está intrinsecamente nos conteúdos em debate, mas nas condições formais de comunicação entre os agentes, quais sejam: a formação discursiva da vontade em condições de (1) liberdade e (2) igualdade entre os sujeitos participantes. Tornou-se consensual para os integrantes das formações societárias modernas o fato de que é no âmbito de uma integração social constituída intersubjetivamente, com base nos pressupostos de liberdade e igualdade, que devem ser definidas e desenvolvidas as estruturas normativas da sociedade, nos campos do direito, da moral, da política, da transmissão e integração culturais, da socialização, da formação de identidades coletivas e individuais. Esse processo tende a crescer em importância à medida que as sociedades tornam-se cada vez mais complexas e suas estruturas normativas mais universais, abstratas e gerais, superando os particularismos diversos das diferentes sociedades.

O modelo Habermasiano da ação comunicativa, ainda na visão de Ribeiro (2004), pressupõe a formação, própria das sociedades modernas ocidentais, de estruturas universalistas e reflexivas do pensamento pós-convencional. Esse estágio pode ser caracterizado pelo descentramento crescente do sistema de interpretação, relativo à autonomização das esferas da razão objetiva – ciência, moral e arte; pela delimitação da subjetividade interior em face da objetividade da natureza, em que processos de linguagem, cognição e interação discursiva substituem antigas mitologias e cosmovisões religiosas; pela normatização da realidade social, na crescente racionalização das ações sociais, conforme leis abstratas e genéricas; e pela delimitação da intersubjetividade da realidade lingüística, ou seja, pela exigência de procedimentos e premissas universalmente válidos para o exercício da interação social linguisticamente estruturada.

Segundo Ribeiro (2004), para Habermas o que importa, é revelar alguns aspectos da centralidade da linguagem na formação histórica da sociedade contemporânea, tais como:

- a) a linguagem como faculdade humana por meio da qual são interpretadas as necessidades humanas;
- b) a linguagem como ato de fala que apresenta não apenas um conteúdo proposicional, mas uma ação, no sentido de uma performance que estabelece um compromisso entre o falante e sua comunidade de ouvintes;
- c) o ato de fala como capacidade igual para todos os integrantes dessa comunidade;
- d) o exercício de uma intersubjetividade voltada para o entendimento, como constitutiva da razão dialógica;
- e) o desenvolvimento dessa racionalidade como um processo de aprendizagem social cuja finalidade está em si mesmo;
- f) tal aprendizagem como algo que se traduz em estruturas de interação social cada vez mais amadurecidas, na medida em que sua racionalidade não está na elucidação de uma verdade do conteúdo proposicional apenas, mas na capacidade de ampliar o campo de ações consensualmente normatizadas (RIBEIRO, 2004, p. 78-79)

Para Araújo (2003) a teoria de Habermas deve ser considerada através de uma guinada lingüística ou pragmático-formal, na qual o filósofo alemão assume seu projeto teórico, a partir de quatro vertentes teóricas complementares: (i) a teoria do agir comunicativo, que tece um conceito constitutivo de ação social orientada à intercompreensão; (ii) a teoria da sociedade, que desenvolve um conceito de sociedade integrando a teoria dos sistemas com a teoria da ação, de modo a distinguir e conjugar a esfera sistêmica e a esfera do mundo vivido;

(iii) a teoria da racionalidade, que elabora uma noção mais ampla de razão, com a consequente superação da perspectiva monológica da filosofia do sujeito; (iv) a teoria da modernidade, que propõe uma nova leitura da dialética da racionalização social, pela qual se possa discernir os fenômenos patológicos a fim de contribuir para um redirecionamento, em vez de um mero abandono, do projeto da modernidade. Ainda segundo Araújo (2003), a teoria de Habermas permite construir uma espécie de síntese entre a ação e a linguagem, pela qual fica evidente que apenas as ações linguísticas às quais o falante vincula uma pretensão de validade criticável são capazes de levar o ouvinte a aceitar a oferta contida num ato de fala, podendo assim se tornar eficaz como mecanismo de coordenação das ações. No cerne da teoria Habermasiana da ação está a distinção entre a ação orientada ao sucesso e a ação orientada à intercompreensão. Em relação a isso, Habermas distingue dois tipos de agir humano: o trabalho e a interação social. Ele compreende o trabalho, chamado também de ação racional teleológica, como ação instrumental ou como ação racional. A ação instrumental orienta-se por regras técnicas que se apoiam no saber empírico, que organiza meios considerados adequados ou inadequados segundo critérios de um controle eficiente da realidade. A ação racional orienta-se por estratégias, que se baseiam num saber analítico, que realiza fins sob condições dadas (Habermas, 1987b, p. 57). Em contrapartida, Habermas compreende a interação, chamada também de ação comunicativa, como uma interação simbólica dos sujeitos da sociedade, mediada por normas, valores e máximas gerais, estabelecidas e reconhecidas pela convivência dos sujeitos, capazes de comunicação e ação e com reconhecimento das obrigações e sanções inerentes às normas sociais (Habermas, 1987b, p. 57).

Levando-se em conta uma renovada configuração das categorias trabalho e interação, bem como as situações da ação, ou seja, ações sociais e não-sociais, pode-se compreender a importância concedida por Habermas à noção de agir comunicativo, tratando-se do único tipo de ação social orientada à intercompreensão (ARAÚJO, 2003). O conceito de agir comunicativo, que leva em conta o entendimento linguístico como mecanismo de coordenação da ação, faz com que as suposições dos atores que orientam seu agir por pretensões de validade adquiram relevância imediata para a construção e a manutenção de ordens sociais. A impotência do agir comunicativo diante da complexidade do mundo moderno, na visão de Araújo (2003) obrigou Habermas a integrar a perspectiva sistêmica na teoria da sociedade, tendo em conta dois tipos de coordenação das ações; a que é obtida por intermédio do consenso dos participantes, sob a perspectiva do mundo vivido e a que é realizada pela via funcional dos observadores, sob a ótica do sistema. A distinção entre

sistema, por um lado, e mundo vivido, por outro, possibilita especificar duas esferas de reprodução social - material e simbólica -, com funções diferentes no plano da integração - sistêmica, de um lado; social, de outro - associadas a seus respectivos contextos de ação; isto é, a estratégica e comunicativa (ARAÚJO, 2003). Nesse sentido, Habermas aprofunda os conceitos de trabalho e interação, introduzindo os conceitos de “mundo da vida” e “sistema”. Aquele pensador compreende a sociedade como uma unidade constituída de mundo da vida e sistema, contemplando, ao mesmo tempo, os domínios da razão instrumental e da razão comunicativa e das relações que se estabelecem entre a integração social, mediada por um consenso normativo, e a integração sistêmica, baseada em conexões funcionais. A racionalidade instrumental ficaria restrita à integração sistêmica, enquanto a racionalidade comunicativa contemplaria a integração social. Mundo da vida e sistema são categorias que Habermas usa para reafirmar as categorias de interação e trabalho, que compõem e dividem a mesma sociedade moderna. São duas categorias incompatíveis e cujo confronto ele explica como as instituições que ancoram os mecanismos reguladores que poder e dinheiro canalizam: ou a influência do mundo da vida sobre os domínios de ação formalmente organizados; ou, inversamente, a influência do sistema sobre os contextos estruturados pela comunicação (HABERMAS, apud CABRAL, 1996).

Habermas integra a teoria do agir com a teoria dos sistemas, evitando uma absorção da primeira pela segunda através de sua noção bipolar de sociedade, pela qual combina as análises hermenêutica e funcionalista. Em Habermas, a teoria da ação tem primazia sobre a teoria sistêmica, pois ele estabelece primeiro os eixos de uma teoria da ação que, como vimos, repousa no conceito de agir comunicativo, para, em seguida, incorporar a perspectiva do sistema, e não o contrário. Nessa linha, o mundo vivido é um conceito complementar do agir comunicativo, na medida em que este representa o *background* social da ação orientada ao mútuo entendimento e aquele o *medium* da reprodução simbólica do mundo da vida. Cabe assinalar, sob a perspectiva de Araújo (2003), que é a determinação do mundo vivido, como base para as pretensões de validade, que revela a existência de um acordo prévio, o qual deve ser restaurado formalmente através da comunicação desobstruída e, no caso das questões práticas, através de um procedimento discursivo que sirva de justificação de normas de ação em geral. Nesse campo, que somente se deixa acessar por intermédio da linguagem e que é a base na qual apoiamos nossas pretensões de validade, situa-se o horizonte compartilhado das noções de verdade, de correção e de veracidade. Resulta daí o resgate Habermasiano de uma razão comunicativa incrustada no vínculo instaurado entre os indivíduos através da linguagem, fruto da mudança do paradigma representado por uma razão centrada no sujeito

monológico/solipsista amplamente presente na contemporaneidade, pelo paradigma da intersubjetividade mediada pela linguagem que visa à comunicação.

4.4 Os mundos de Habermas e a questão da validade dos atos de comunicação

*Não gastes o teu dinheiro antes de o teres na mão.
(Thomas Jefferson)*

Segundo Araújo (2003), a comunicação que os sujeitos estabelecem entre si, mediadas por atos de fala, dizem respeito sempre a três mundos: o mundo objetivo das coisas, o mundo social das normas e instituições e o mundo subjetivo das vivências e dos sentimentos. As relações com esses três mundos estão presentes, ainda que não na mesma medida, em todas as interações sociais. Em primeiro lugar, as pessoas, ao interagirem, coordenam suas ações. Do conhecimento que elas partilham do mundo objetivo depende o sucesso ou o insucesso de suas ações conjuntas, sendo que a violação das regras técnicas conduz ao fracasso. Em segundo lugar, as pessoas interagem orientando-se segundo normas sociais que já existem previamente ou que são produzidas durante a interação. Essas normas definem expectativas recíprocas de comportamento, sobre as quais todos os participantes têm conhecimento. Esse tipo de ação não é avaliado pelo seu êxito, mas pelo reconhecimento intersubjetivo e pelo consenso valorativo, sendo que sua violação gera sanções. Em terceiro lugar, em todas as interações as pessoas revelam algo de suas vivências, intenções, necessidades e temores, de tal modo que deixam transparecer sua interioridade. Embora as pessoas, em maior ou menor grau, possam controlar as manifestações de suas vivências subjetivas, das suas ações podem tirar conclusões a respeito da sua veracidade.

A cada um desses mundos (objetivo, social e subjetivo) correspondem diferentes pretensões de validade. Ao mundo objetivo correspondem pretensões de validade referentes à verdade das afirmações feitas pelos participantes no processo comunicativo. Ao mundo social correspondem pretensões de validade referentes à correção e à adequação das normas; e ao mundo subjetivo – das vivências e sentimentos – correspondem pretensões de veracidade, o que significa que os participantes do diálogo estejam sendo sinceros na expressão dos seus sentimentos (PINENT, 2004).

Para Pinent (2004) o mundo, em Habermas, vem a ser a totalidade de entidades sobre as quais afirmações verdadeiras são possíveis. Esse mundo, se assim admitido, tem *status* realista, ontológico, de caráter objetivo. Entretanto, como a relação intersubjetiva propiciada pela linguagem é fundamental nesse novo redirecionamento filosófico, a linguagem não é usada tão-somente para a construção de frases assertivas correspondentes a um mundo

ontológico, a um mundo objetivo das coisas, mas também para o uso de sentenças com outras finalidades, como solicitações dirigidas a terceiros e descrições de experiências pessoais. Dessa forma, além de um mundo objetivo das coisas, é razoável se pensar em outros dois mundos, que não gozam de estatuto ontológico e que Habermas chama de mundo social das normas e mundo subjetivo dos afetos (PINENT, 2004). A ação comunicativa baseia-se em um processamento cooperativo de interpretação em que os participantes se referem a algo no mundo objetivo, no mundo social e no mundo subjetivo mesmo quando em sua manifestação só sublinhem tematicamente um destes três componentes (HABERMAS, 1987d, p. 171). Esses três mundos formam o palco no qual a intersubjetividade humana opera. “Em suas operações interpretativas os membros de uma comunidade de comunicação deslindam o mundo objetivo e o mundo social que intersubjetivamente compartilham, frente ao mundo subjetivo de cada um e frente a outros coletivos” (HABERMAS, 1987d, p. 104).

Habermas diz igualmente que através das ações de fala são levantadas pretensões de validade criticáveis, as quais apontam para um reconhecimento intersubjetivo (HABERMAS, 1990b, p. 72). Portanto, concomitantemente à divisão em três mundos, objetivo das coisas, social das normas e subjetivo dos afetos, há uma outra divisão relacionada com a intenção do falante: uma ação imperativa, em que ocorrem atos perlocucionários, em que o falante causa, de alguma forma estratégica, um efeito (teleológico) sobre o ouvinte e uma ação regulativa, em que prevalecem atos ilocucionários, em que o falante realiza uma função (comunicativa) enquanto diz algo; essa divisão é o que Habermas denomina de “mundo de sistema”, associada a um mundo objetivo, e “mundo de vida”, associada a um mundo social. Completando as relações entre intenções do falante e os três mundos, há a ação dramatúrgica, na qual o falante pode expressar ante o público suas experiências privilegiadas pessoais (HABERMAS, 1989, p. 489), associada a um mundo subjetivo.

Nesse sentido, a teoria da ação comunicativa, de Habermas, relaciona uma construção ligada aos atos da fala e tem como fundamento básico esclarecer as condições que normalmente precisam ser satisfeitas em qualquer ação comunicativa na linguagem natural. Assim é que, em cada situação da fala, existem quatro expectativas de validade que é esperada e buscada pelos interlocutores: a) a de que os conteúdos transmitidos sejam compreensíveis; b) que os interlocutores são verazes; c) que os conteúdos da fala são verdadeiros; d) que o locutor, ao praticar o ato linguístico (afirmando, prometendo, ordenando), tenha razões válidas para fazê-lo, isto é, aja de acordo com normas que lhe pareçam justificadas (WHITE, 1995). Segundo White (1995), Habermas quer argumentar que o núcleo universal das muitas e variadas coisas que os locutores fazem ao pronunciar sentenças é situar essas sequências de

símbolos num sistema de reivindicações válidas. Quando um locutor orienta a si mesmo para a compreensão, isto é, envolve-se em ação comunicativa, seus atos ilocucionais precisam aumentar e ele precisa ser responsável pela certificação das reivindicações de validade ou racionalidade (compreensão, veracidade, verdade e legitimidade). Somente se um locutor for capaz de convencer seus ouvintes de que suas reivindicações são racionais e, assim, dignas de reconhecimento, poderá aí desenvolver um acordo motivado racionalmente ou consenso de como coordenar ações futuras (WHITE, 1995, p. 38).

4.5 A linguagem como mecanismo de coordenação da ação humana

*O dinheiro não dá felicidade.
Mas paga tudo o que ela gasta.
(Millôr Fernandes)*

Para White (1995, p. 39) a teoria da ação comunicativa está fundamentada numa concepção da linguagem em que as dimensões de significado e validade estão intrinsecamente ligadas abrangendo três funções básicas:

1. representativa, assertórica ou constativa: relaciona-se ao mundo objetivo. É o falar sobre algo no mundo. É representar algo no mundo;
2. interativa, apelativa ou regulativa: refere-se ao respeito necessário ao mundo social. É o comunicar-se com o outro. É estabelecer relações interpessoais legítimas;
3. expressiva: traduz-se ao mundo subjetivo. Consiste em expressar o que se tem em mente. É expressar as intenções do locutor.

Todas essas funções estão interligadas, objetivando a validade, entendida como: verdade proposicional, correção normativa e sinceridade expressiva. Isso se traduz na concepção de que, para se chegar a um entendimento por meio da linguagem, duas pessoas ao se comunicarem necessitam possuir um quadro de referência em comum, especificando sentido aos seus atos de fala. Num ato de fala, os participantes podem referir-se ao mundo objetivo, social e subjetivo, sendo que cada um representa um fragmento do mundo da vida. Esses mundos correspondem às tradições culturais, solidariedades sociais e estruturas da personalidade, que Habermas aponta como componentes estruturais do mundo de vida. Tendo em vista que o homem não reage simplesmente aos estímulos que surgem no meio em que vive, mas atribui um sentido às suas ações, a linguagem torna-se um elemento primordial para que ele seja capaz de comunicar suas percepções, desejos, intenções, expectativas e pensamentos. Mediante essa concepção, Habermas vislumbra a possibilidade de que, através

do diálogo, o homem possa retomar o seu papel de sujeito racionalmente orientado (ARAÚJO, 2003).

Na visão de Araújo (2003) o conceito de razão, subjacente à abordagem da ação comunicativa tal qual apresentada por Habermas, está associado aos processos de entendimento nos quais os participantes desempenham papéis de falantes e ouvintes. Em todas as interações linguisticamente mediadas os falantes erguem pretensões de validade inerentes a seus atos de fala, relativas aos três setores básicos da realidade, quais sejam: a natureza externa ou mundo objetivo (como conjunto dos estados de coisas existentes), sociedade ou mundo social (como conjunto das relações interpessoais legitimamente reguladas) e, por último, natureza interna ou mundo subjetivo (como conjunto das vivências a que todo locutor tem acesso privilegiado).

Ainda segundo Araújo (2003) a pressuposição fundamental da teoria da racionalidade subjacente a modelo comunicativo de Habermas é que as respectivas pretensões de validade levantadas por atos de fala - constatativos, regulativos e expressivos - podem ser criticadas e fundamentadas. Assim, na prática comunicativa cotidiana, o reconhecimento mútuo se processa com base nas pretensões de validade criticáveis por meio das quais o consenso é visado. Este é imediato, no caso de um assentimento à oferta do ato de fala do locutor. No caso de uma rejeição, têm início os discursos argumentativos, que são uma espécie de ruptura no curso normal da interação, pelos quais se busca honrar as pretensões de validade pela força não coerciva do melhor argumento. A intercompreensão representa o processo pelo qual se realiza um acordo, na base pressuposta de pretensões de validade mutuamente reconhecidas. Tal acordo significa que os participantes do processo argumentativo aceitam a validade de um saber, e se submetem a sua força de obrigação intersubjetiva. Neste sentido, Habermas fala em saber compartilhado, quando é constitutivo de um consenso racionalmente motivado. E é precisamente nos pressupostos pragmáticos inerentes à linguagem que está embutida a noção de razão comunicativa, que fixa critérios de racionalidade em função dos procedimentos argumentativos pelos quais se resgatam as pretensões de validade associadas aos três conceitos formais de mundo.

Assim, a teoria da ação comunicativa está relacionada com o processo de comunicação que visa o entendimento mútuo e que está na base de toda a interação, pois somente com a argumentação ampla é possível alcançar um acordo entre indivíduos quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas. Este fato pressupõe, portanto, a interação, isto é, a participação de atores que se comunicam livremente e em situação de simetria. A teoria da ação comunicativa compreende que interação é a base de solução para o problema da

coordenação que surge quando diferentes atores envolvidos no processo comunicativo estabelecem alternativas para um plano de ação conjunta. Para Damasceno (1997) a teoria da ação comunicativa indica o entendimento linguístico como mecanismo capaz de coordenar a ação social nas sociedades modernas. Portanto, o entendimento linguístico implica uma ação subsequente, que logicamente buscará a realização das metas dos participantes. O que caracteriza e qualifica a ação comunicativa são os mecanismos de coordenação da ação que ela envolve. Esta coordenação se dá no sentido de ser o entendimento um processo cooperativo da interpretação de algo no mundo. Na ação comunicativa os participantes não se orientam primariamente ao próprio êxito, antes perseguem seus fins sob a condição de que seus respectivos planos de ação possam se harmonizar entre si, sobre a base de uma definição compartilhada da situação, fato este que a distingue definitivamente da ação instrumental (DAMASCENO, 1997).

Em uma ação que se coordena comunicativamente os participantes perseguem sem reservas o entendimento racional, com o propósito de chegar a um acordo que sirva de base aos planos da ação coletiva. Neste tipo de ação o mecanismo de coordenação é, portanto, o entendimento de sujeitos que se colocam em uma posição equilibrada. Mas este entendimento é dinâmico, ao passo que, toda ação no mundo objetivo é suscetível de crítica e pode ser problematizada, tendo assim de se justificar acerca de sua validade, podendo ser então aceita ou rejeitada, segundo a obtenção ou não de um acordo entre os participantes. Acordo este que se dá pelo reconhecimento intersubjetivo da pretensão de validade que os agentes vinculam à sua ação. Portanto, uma ação coordenada comunicativamente, assim como seu fim, pode ser confirmada, ou modificada, ou parcialmente suspensa ou posta definitivamente em questão pelos próprios participantes da ação. Essa suspensão, segundo Damasceno (1997), se dá quando as normas reconhecidas que orientam a ação são questionadas. Uma norma pode ser justificada ou questionada em decorrência dos efeitos de sua aplicação frente às necessidades de satisfação dos envolvidos. A problematização de uma norma assume um papel crítico diante da realidade social. Se uma norma não é justa para aqueles que são por ela atingidos, ou se não atende aos interesses mais gerais de uma dada comunidade, os atores, individuais ou coletivos, têm a possibilidade de argumentar contra a aplicação desta norma e levar esta problematização para o espaço público, buscando provocar as mudanças desejadas ou a geração de uma outra norma.

4.6 A esfera pública Habermasiana: *locus* de encontro do social com o político

Dinheiro não pode fazer com que sejamos felizes; mas é a única coisa que nos compensa do fato de não o sermos.
(Jacinto Benavente y Martinez)

Segundo Habermas (1984), é no espaço público onde se pode produzir um consenso racional, a partir de discussões livres que propiciam a formação da vontade política dos cidadãos. Este espaço é o lugar capaz de fomentar o desenvolvimento, através da ação comunicativa, dos potenciais culturalmente desenvolvidos pelas sociedades modernas nos processos de definição política. É neste sentido que Habermas afirma que a esfera pública continua sendo, sempre e ainda, um princípio organizacional de nosso ordenamento político (Habermas, 1984). A esfera pública pressupõe o acesso garantido a todos os cidadãos. As questões aí discutidas tornam-se gerais não só no sentido de sua relevância, mas também no de sua acessibilidade. No espaço público qualquer um pode reivindicar competência para expressar seu julgamento.

Na perspectiva de Avritzer e Costa (2006), Habermas, partindo do modelo em dois níveis de sociedade — a diferenciação entre sistema e mundo da vida — mostra que a força sócio-integrativa que emana das interações comunicativas voltadas para o entendimento e que têm lugar no mundo da vida não migra imediatamente para o plano político. A fonte da legitimidade política não pode ser a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva. É esse processo que, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de tomadas de decisão instituídos pela ordem democrática.

No campo da teoria Habermasiana, na visão de Damasceno (1997), a publicidade serve para criar uma legislação baseada na razão, pois a opinião pública se forma na luta dos argumentos em torno de uma situação específica. Assim, a esfera pública com atuação política passa a ter o *status* normativo de um órgão de mediação entre a sociedade e o poder estatal. Na publicidade dos argumentos a esfera pública funciona como um princípio organizatório da sociedade. Para que tal função se realize é necessário um grupo de direitos fundamentais, tais como liberdade de opinião, de expressão, de imprensa e de reunião e associação. Este grupo de direitos permite as ações das pessoas privadas no público enquanto cidadãos. Uma das funções principais da esfera pública é o controle permanente, através da opinião pública, do exercício do poder político, submetendo os fatos tomados públicos ao controle de um público crítico.

Segundo Gomes (2008a) uma das preocupações de Habermas é relacionar, de forma consistente, seu conceito de agir comunicativo com o tema da esfera pública. Para Gomes (2008a) a esfera pública não tem propriamente a ver nem com as funções, nem com os conteúdos da ação comunicativa. A esfera pública é, na verdade, o espaço social que a ação comunicativa forma. A esfera pública é uma estruturação social orientada para a comunicação generalizada, uma preparação do corpo social para o exercício de uma comunicação irrestrita entre os seus membros. Na verdade, a expressão “esfera pública” parece aplicar-se corretamente apenas ao espaço social que é criado na e pela ação comunicativa. É o domínio ou circunstância social de comunicação entre agentes que querem se entender. Ainda na abordagem de Gomes (2008a), Habermas emprega como modelo para a noção de esfera pública a situação pragmática das interações linguísticas. Nessa perspectiva da pragmática, o entendimento procurado refere-se ao que as sentenças significam e, sobretudo, ao efeito que elas exercem tanto no domínio do mundo da vida quanto no domínio do sistema.

O conceito de esfera pública sob a perspectiva comunicativa de Habermas, põe ênfase no encaixe entre a esfera pública e o mundo da vida, na materialização da ação comunicativa, como ação voltada para o entendimento, e no papel de mediação que a esfera pública exerce entre o mundo da vida e o sistema político. Nesse sentido, a esfera pública Habermasiana parece decididamente harmonizável com os dois domínios sociais que medeia. Ela se encaixa perfeitamente aos interesses do mundo da vida, a que funcionalmente se espera que sirva, mas é também perfeitamente adequada para o engate entre o sistema político e a esfera civil, integrando-se a uma correia de transmissão que tem o propósito básico de produzir legitimidade para a decisão política (GOMES, 2008a, p. 109).

4.7 Notas conclusivas do capítulo

*A virtude nunca foi tão respeitável como o dinheiro.
(Mark Twain)*

Esta etapa do trabalho propôs-se a refletir sobre as contribuições da Teoria da Ação Comunicativa para o entendimento das questões postas na presente pesquisa e relacionadas à governança democrática. Nesse sentido, a teoria Habermasiana da ação centrada na comunicação e na interação linguística revela-se um poderoso instrumento de análise para os processos de coordenação das ações coletivas por ter como fundamento um conceito de razão não relacionado simplesmente ao êxito e aos fins, mas sim ao entendimento e a construção coletiva e intersubjetiva de sentidos e convergências. Essa perspectiva auxilia no entendimento da governança informacional na medida em que fornece as chaves para a

compreensão da ação humana como formas de interação social em que os planos dos atores são guiados pelo intercâmbio de atos comunicativos orientados para o entendimento e para a coordenação cooperativa. Assim, a governança fica enriquecida pela associação com processos de entendimento e de compartilhamento de saberes na busca de consensos racionalmente motivados. Essa abordagem de governança passa então a compreender a interação social como base para a solução dos problemas de coordenação de ações coletivas, que se dão no sentido de buscar o entendimento como um processo cooperativo de interpretação do mundo.

A alusão à Teoria da Ação Comunicativa permite, portanto, dar robustez ao argumento de que as ações políticas devem se pautar pelo envolvimento e pela interação dos cidadãos centrada em iniciativas de comunicação verdadeiras, verazes e legítimas. A partir do cumprimento desses pressupostos de validade viabilizam-se os processos cooperativos de interpretação e de reconhecimento intersubjetivo, completando-se as relações de comunicação entre os envolvidos. Quando os atores orientam suas ações para a compreensão e para o entendimento precisam ser responsáveis por dotar seus argumentos de racionalidade e de validade, só assim estarão aptos a promover acordos duradouros e consensos que viabilizem a coordenação de esforços. Essas presunções estão na base dos processos de governança democráticos e participativos. É para viabilizar as interações sociais voltadas para o entendimento e para a cooperação que as estruturas, processos, fluxos e estoques informacionais devem ser constituídos. A governança informacional, nesse sentido, ganha centralidade como mecanismo de viabilização das ações comunicativas.

5. O OBJETO DO ESTUDO: O Banco Central e suas relações com a sociedade

5.1 Introdução

Dêem-me o controle do Banco Central de qualquer país e não me interessa quem venha a produzir o restante das leis (Mayer Amschel Rothschild, fundador do império bancário Rothschild).

Nos capítulos anteriores estabeleceu-se os marcos conceituais desta pesquisa assentados nas inter-relações teóricas entre as ideias de sociedade da informação e democracia e a necessidade de se constituir laços mais estreitos entre o Estado e a sociedade, por meio dos processos de governança, *accountability* e transparência, os quais acabam por ressaltar a dimensão informacional desses mecanismos. Assim, foi promovida uma revisão de literatura onde se procurou trazer aspectos centrais do debate que envolvem essas teorias. Agora, nesta parte do trabalho pretende-se direcionar as reflexões empreendidas para o contexto do objeto central deste estudo qual seja o Banco Central do Brasil.

Portanto, o presente capítulo pretende aprofundar a discussão sobre governança, *accountability*, transparência e comunicação no contexto de organizações públicas especificamente constituídas para o trato das questões monetárias e financeiras. Os temas até aqui discutidos serão agora aplicados e desenvolvidos levando em consideração a realidade dessas instituições que se desenvolveram como instrumentos de administração da moeda e de seus impactos na economia e na sociedade. A opção por desenvolver o estudo utilizando-se o caso da autoridade monetária deve-se a relevância que essa instituição conta no cenário econômico e político contemporâneo. Os debates sobre os rumos da economia sempre têm os bancos centrais como protagonistas, tendo em vista as repercussões que suas decisões trazem para a sociedade. Ao definir o nível da liquidez da economia, seja pela determinação da taxa básica de juros ou pela variação do volume de moeda em circulação, ou decidir sobre as condições de funcionamento do sistema financeiro, os bancos centrais influenciam diretamente na vida das pessoas, das empresas e de todos agentes econômicos. Dada essa importância, o debate sobre sua governança, ou seja, sobre os processos de governo de suas ações ganha destacada importância. Ainda mais quando se tem presente a necessidade de dotar sua direção de maior legitimidade e garantir que seu comportamento venha ao encontro dos reais interesses da sociedade.

Para tanto, o capítulo está organizado da seguinte forma. Primeiramente será feita uma breve contextualização sobre a moeda como elemento central de atuação dos bancos centrais. A moeda é o objeto principal do trabalho das autoridades monetárias, portanto fez-se necessário traçar um breve histórico de seu surgimento e desenvolvimento, como também discutir o papel que a moeda ocupa na sociedade. Em seguida é feita uma apresentação sobre os bancos centrais; sua história, suas funções, responsabilidades e atribuições, com ênfase para o caso brasileiro. Na sequência é desenvolvida, a partir da literatura dominante, uma reflexão sobre os aspectos relacionados à governança de bancos centrais, envolvendo aspectos de sua *accountability*, transparência e comunicação. Importante compreender que a abertura dos bancos centrais perante os diversos atores sociais não se constitui somente em processo que leva em conta variáveis políticas da necessidade de prestação de contas democrática das organizações públicas. Os bancos centrais ao assumirem posturas mais abertas e dialógicas estão sendo pragmáticos para com o atingimento de seus objetivos, pois reconhecem que sem o estabelecimento de laços mais estreitos com a sociedade e com os agentes econômicos não conseguirão alcançar suas metas de estabilidade econômica e financeira.

5.2 Moeda: elemento de civilidade, socialização e progresso

Monetary phenomena are like a seismograph that not only registers earth tremors, but sometimes brings them about.
(Marc Bloch)

Aristóteles, em *Ética a Nicômaco* (1996) asseverava que a vida humana em sociedade somente tornou-se possível a partir da criação da moeda. A coletividade humana viabiliza-se por meio das permutas entre os indivíduos e para tanto “todos os serviços permutados devem ser comparáveis de algum modo; com esta finalidade foi instituído o dinheiro, e em certo sentido ele se tornou um meio-termo, pois ele mede todas as coisas” (ARISTÓTELES, 1996, p. 202). Como mediador de todas as coisas, a moeda constitui-se em um padrão comum que permite que os homens troquem entre si os seus trabalhos e seus objetos e que se relacionem entre si e é esse fato que mantém a união da comunidade. “O dinheiro, portanto, agindo como um padrão torna os bens comensuráveis e os igualiza, e não haveria comunidade se não houvesse permutas, nem permutas se não houvesse igualização, nem igualização se não houvesse comensurabilidade” (ARISTÓTELES, 1996, p. 203). Para o grande pensador “o dinheiro se tornou por convenção uma espécie de representante da demanda; ele tem este nome (*nômisma*) porque existe não por natureza, mas pela lei (*nomos*), e porque está em nosso poder mudá-lo e torná-lo inútil” (ARISTÓTELES, 1996, p. 202).

Segundo Marinho (2007) a divisão do trabalho retira de qualquer indivíduo a autossuficiência econômica. Salvo nas comunidades extremamente afastadas da civilização, um homem contemporâneo só produz uma parcela minúscula daquilo que consome. Essa perda de autossuficiência é uma contingência do progresso e da produção em massa, alcançáveis apenas com intensa divisão do trabalho. Ou seja, quanto mais um país se desenvolve mais se especializam os seus indivíduos, e maior passa a ser a interdependência entre eles. Obviamente o corolário imediato do trabalho é o estabelecimento das trocas. Cada indivíduo passa a destinar a maior parte de sua produção não ao seu consumo próprio, mas às trocas com terceiros que tenham mercadorias do seu interesse. Historicamente, é certo que as trocas evoluíram em duas etapas: primeiro as trocas diretas, mercadorias por mercadorias; e posteriormente as trocas indiretas, por intermédio da moeda. As trocas diretas só promovem a circulação eficiente da produção nas economias rudimentares, onde a divisão do trabalho é pouco extensa. Quando essa se aprofunda, as trocas diretas se tornam difíceis e complicadas. Assim, somente as trocas indiretas por meio da moeda são eficientes numa economia onde exista extensa divisão do trabalho. Alguma mercadoria, de aceitação geral, é escolhida como o intermediário de trocas, e todas as transações passam a ser efetuadas dando-se mercadorias em pagamento, que passam a constituir a moeda.

Assim, Marinho (2007) entende que a moeda é um instrumento indispensável em qualquer sociedade dada suas características de servir como mecanismo de troca de excedentes de produção ou mesmo para fazer circular toda a economia e possibilitar o funcionamento do sistema econômico. Para o autor a moeda permite determinar quais bens e serviços deverão ser produzidos e em que quantidade, como resposta à demanda por esses bens e serviços desejados pela sociedade. A moeda possibilita, ainda, a realização de empréstimos e adiantamentos às empresas, para que elas dinamizem sua produção, e ao trabalhador, para que ele possa realizar despesas desejadas. Modernamente, há necessidade de um sistema financeiro eficiente para possibilitar maior dinamismo à economia, que passa a contar com a moeda como um veículo presente em toda atividade (MARINHO, 2007, p. 6).

Para Cabral et al. (2001) a moeda é a principal invenção do homem na área da economia, tendo sido criada para facilitar as trocas, e viabilizar a especialização do trabalho. Segundo eles seria impossível a atual organização sócio-econômica da sociedade sem a moeda, sem o crédito e sem as instituições que a emitem e intermedeiam. Hoje a importância da moeda decorre não só de suas tradicionais funções de meio de troca, de unidade de conta ou de valor, reserva de valor e padrão de pagamentos diferidos, mas também do seu preço (juros), e da sua estabilidade interna (inflação/deflação) e externa (câmbio). A moeda

influencia e serve de referência para avaliar as condições e perspectivas econômicas do país que a emite (CABRAL et al., 2001, p. 9). Segundo Cabral et al. (2001) com o desenvolvimento das sociedades a moeda passa a desempenhar quatro funções fundamentais:

1. Intermediário das trocas: inerente a própria definição da moeda, viabilizando as trocas entre os agentes;
2. Unidade de valor: relacionada a praxe de exprimir o valor de troca das mercadorias em termos de uma unidade comum, o padrão monetário, dando origem ao sistema de preços;
3. Reserva de valor: decorre do desdobramento das trocas em compra e venda. Ao receber moeda, em troca da venda de uma mercadoria ou serviço, tem-se o direito de guardá-la para gastar no futuro;
4. Padrão de pagamentos diferidos: decorre das facilidades relacionadas ao crédito e da distribuição no tempo de diferenciadas formas de adiantamentos.

Segundo Pilagallo (2000) em sua origem mais remota, a moeda era uma mercadoria que, por suas características de livre aceitação entre as pessoas, era usada como meio de troca. A primeira cunhagem governamental de moedas metálicas de que se tem notícia foi realizada pelo rei Cresos da Lídia, no século VI a.c., dando origem à prerrogativa (monopólio) do governo na emissão monetária, posteriormente consolidadas pelos imperadores romanos, inclusive como forma de impor sua soberania sobre as regiões e povos sob seu domínio. Na época, o papel dos governos na cunhagem de moedas não era o de fabricar dinheiro, mas o de padronizar o meio circulante, avalizando o peso e a pureza dos metais que já eram utilizados como meio de troca. A atividade de cunhagem, evidentemente, era também utilizada como forma de obtenção de receita de impostos para os governos ou senhores, tanto que, até hoje a receita governamental oriunda da emissão monetária é conhecida como *senhoriagem*.

Apesar de registros mais antigos de uso de papel-moeda, como na China Imperial do século XIII, na civilização ocidental apenas a partir do século XVII, com o advento dos bancos modernos, o uso de diversos tipos de papel-moeda começou a ganhar importância. As primeiras notas ou certificados bancários a circular eram na realidade recibos de depósitos da moeda metálica oficial, ou seja, garantiam a seus detentores a conversibilidade no metal monetário. Apesar da popularização do uso de papel-moeda ao longo dos três séculos seguintes, até o início do século XX o conceito de moeda continuava associado aos metais (ouro e prata). Até então, o regime monetário predominante no mundo era o do padrão ouro, pois o dinheiro em circulação era lastreado naquele metal. A partir do século XIX, com a consolidação dos serviços de compensação bancária, ficou mais fácil para os correntistas

fazerem pagamentos com os recursos depositados em bancos de depósitos, surgindo a moeda escritural, contábil ou bancária (PILAGALLO, 2000; CABRAL et al., 2001).

O risco de perder seu poder sobre a emissão monetária, dado que os bancos emissores tendiam a operar em regime de reservas fracionárias, emprestando o restante, levou, na visão de Cabral et al. (2001), os governos de diversos países a limitar a emissão de papel-moeda pelos bancos, retendo muitas vezes esse monopólio ou o concedendo a um único banco comercial, que acumulava essa função com suas atividades tradicionais. Enquanto era respeitado um regime monetário de moeda mercadoria, o sistema monetário era relativamente eficiente para manter a estabilidade dos preços, já que a relativa escassez dos metais monetários se encarregava de ancorar os preços. Isto porque, qualquer que fosse a instituição emissora de papel-moeda ou moeda escritural, havia a limitação dada pelo fato de que essas instituições tinham a obrigação de garantir a transformação dessas notas ou depósitos na moeda metálica. Nessa situação, a inflação (ou deflação) dependia basicamente de um fator externo ao sistema econômico: a disponibilidade física do metal precioso. Quando dos diversos ciclos de descoberta e exploração de ouro e prata pelos europeus no continente americano (século XVI e XVII), observaram-se surtos inflacionários na Europa, notadamente nos países em que essa maior oferta monetária não foi acompanhada de aumento da atividade econômica produtiva (MARINHO, 2007, p. 8 e 9).

Igualmente o nível de atividade econômica no regime de padrão-ouro era fortemente condicionado pelo nível físico dessa moeda. Na ausência de aumento na oferta do metal, o incremento das atividades econômicas só poderia ocorrer com deflação, o que era uma forte limitação ao crescimento econômico. Tal restrição passou a ser contornada, a partir do século XIX, com o desenvolvimento dos bancos, do papel-moeda e dos depósitos bancários. Ou seja, com base num mesmo nível físico de ouro, pelo sistema de reservas fracionárias, foi possível aumentar o volume de meios de pagamento na economia. Hoje predominam regimes de papel-moeda não conversível, com os governos detendo o monopólio ou controle sobre sua emissão.

Para Steiner (2006, p. 59) a moeda está profundamente ligada à organização política das sociedades contemporâneas, nem que seja porque os diversos Estados, progressivamente, trataram de garantir para si o monopólio de sua emissão no seu espaço político. Pois, como sustenta Dodd (1997, p. 71) um sistema monetário que consiste em moedas depende do endosso do Estado. A circulação do dinheiro depende da coesão de uma rede de transações, a qual se compõe de uma série de relações entre agentes que persistem simplesmente em função da confiança estabelecida entre eles. A confiança nas propriedades abstratas do dinheiro é, por

extensão, a confiança naquelas instituições responsáveis pela administração monetária. A confiança, nesse sentido, continuando com Dodd (1997, p. 70), depende em parte da legitimidade política do Estado em questão. Mas também precisa depender da competência técnica dos próprios administradores monetários, como o banco central. Essa combinação de condições leva a crer que a circulação do papel-moeda não é viável sem o endosso do Estado e o valor e a estabilidade do dinheiro dependem de instituições emissoras e reguladoras respaldadas pelo Estado. O Estado é quem dará validação as redes monetárias por meios das quais circulam a moeda.

Segundo Simmel (2005), o advento da economia monetária é o fator estrutural mais importante da modernidade. Ela proporcionou uma liberdade aos indivíduos nunca antes vista, uma vez que, nas economias pré-modernas, os indivíduos encontravam-se presos a vínculos de caráter político, corporativo, religioso, que também os tornavam desiguais. A introdução do dinheiro para mediar as relações entre patrões e empregados, via pagamento de salários, serviços e compra de produtos, implicou a despersonalização das relações sociais, visto que o dinheiro possibilitou a compra somente do trabalho objetivado (especializado) e não do indivíduo global (como acontecia nas sociedades pré-modernas), eliminando assim a possibilidade da personalidade fazer parte das relações econômicas (SIMMEL, 2005). Dessa forma, o dinheiro proporcionou a separação entre a cultura objetiva e a subjetiva, liberando-as simultaneamente para se desenvolverem. Contudo, ainda segundo Simmel (2005), a utilização intensiva do dinheiro não só proporcionou a despersonalização das relações sociais na modernidade, como também a subordinação crescente dos valores de qualidades pelos atributos de quantidade. O dinheiro sobrepôs a cultura objetiva à subjetiva, “coisificando” as relações sociais. As características mais marcantes da objetivação da cultura se expressam, segundo Simmel, na emergência da economia monetária madura, a qual gerou novas formas de associação humana, unindo as pessoas ao mesmo tempo em que exclui tudo o que é pessoal e específico. A cada vez mais complexa divisão do trabalho é uma das causas principais da padronização da troca monetária e do desenvolvimento de mercados centrados no mecanismo de preço.

Mais do que isso, ele, o dinheiro, tornou-se o deus da época moderna, a onipotência que nivela tudo e todos, unificando-os e homogeneizando-os. A onipotência do dinheiro com relação a outros valores desperta sentimentos psicologicamente análogos ao da veneração a Deus. Do mesmo modo que a essência da noção de Deus é que todas as diversidades e contradições do mundo alcançam nele uma unidade, também com o dinheiro a relatividade

das coisas é o único absoluto e, a esse respeito, o dinheiro é de fato o símbolo mais forte e mais imediato da sociedade contemporânea (SIMMEL, 2005). Como afirma Simmel

[...]a ideia da existência de Deus tem a sua essência mais profunda na reunião de todos os conjuntos e de todas as diferenças, ou seja, como bem exprimiu Nicolaus Cusanus, pensador notavelmente moderno do fim da Idade Média: na *Coincidentia oppositorum*. Da ideia da reconciliação e da reunião de todas as heterogeneidades e de todas as diferenças não reconciliadas no Deus resultam a paz, a segurança, a riqueza abrangente do sentimento que acompanham a apresentação e a posse de Deus. No domínio dos sentimentos provocados pelo dinheiro encontramos, sem dúvida, alguma semelhança psicológica. O dinheiro, ao tornar-se cada vez mais expressão absolutamente adequada e o equivalente de todos os valores, supera, numa altura meramente abstrata, toda variedade dos objetos. Ele se torna o centro no qual as coisas mais distintas, mais heterogêneas, mais remotas encontram o seu elemento comum e se tocam. Com isso, também o dinheiro consegue, de fato, esta superação do singular e concede esta confiança na sua onipotência, como se fosse o princípio mais alto que nos proporcionaria, em cada momento, aquele singular e inferior por meio da sua capacidade de se transformar nele (no singular). Aquela segurança e tranquilidade que a posse de dinheiro faz sentir, aquela convicção de possuir com ele o centro de valores, contém, de forma psicologicamente pura, quer dizer, de qualidade formal, o centro da equação que justifica, de maneira mais profunda, a queixa já mencionada, de que o dinheiro, seja o Deus da época moderna. (SIMMEL, 2005, p. 36)

Conforme Simmel (2005), o dinheiro, após a consolidação da economia monetária, reconstruiu o mundo das qualificações, ao eliminar, por meio do seu poder unificador e homogeneizador, todas as pluralidades socioculturais, bem como as suas contradições imanentes. Ao reduzir tudo à quantidade e sendo agora um redutor irreduzível, o dinheiro passa a ser também o único valor da economia monetária consolidada, algo que Simmel também percebeu ao afirmar que “o cálculo necessariamente contínuo do valor em dinheiro faz com que este apareça, finalmente, como o único valor” (SIMMEL, 2005, p. 31). Na visão de Dodd (1997) o valor do dinheiro para Simmel não derivava simplesmente de seu status de mercadoria. Por definição, as características mais marcantes do dinheiro não são as que ele compartilha com outras mercadorias, mas as que não compartilha, das quais a mais proeminente é o alcance de sua intercambialidade com outros objetos. Em termos econômicos, o dinheiro permite que os bens sejam avaliados reciprocamente. Embora os bens possam flutuar em sua relação mútua, o dinheiro fornece um padrão constante pelo qual eles podem ser avaliados, além de um intermediário abstrato mediante o qual eles podem ser trocados. Simmel sustenta que a emergência do dinheiro na sociedade é o ponto final de um processo evolucionário movido pelas atividades individuais orientadas para metas.

5.3 Contornos do objeto de estudo: bancos centrais e o Banco Central do Brasil

Those who have some means think the most important thing in the world is love. The poor know it is money
(Gerald Brenan)

Ressaltada a centralidade da moeda na sociedade atual é de se compreender a necessidade do estabelecimento de instituições voltadas para a garantia de sua integridade e responsáveis por sua administração. Assegurar a adequada condução do processo de provimento de liquidez da economia passa a ser uma necessidade para a civilização. É assim que ganham relevância os bancos centrais, que assumem a responsabilidade pela macrogestão da moeda na grande maioria dos países.

Bancos centrais são instituições axiais dos sistemas financeiros nacionais e internacionais, presentes em praticamente todos os países do mundo e sua função está relacionada ao controle da massa monetária de um país. São duas as justificativas para a existência de um banco central: uma de ordem macroeconômica, relativa às políticas monetária e cambial, estabilidade interna e externa da moeda; e outra, de ordem microeconômica, ligada à estabilidade do sistema bancário e financeiro (CABRAL et al., 2001). Segundo Verçosa (2005), a noção e a necessidade dos bancos centrais não surgiram prontas na história econômica das diversas nações do mundo, mas sim construídas a partir de situações concretas no desenvolvimento da atividade bancária. A noção histórica de banco central aparece progressivamente como um organismo que ocupa um lugar proeminente no seio do sistema bancário e condiciona o seu bom funcionamento. O conceito de banco central, para Verçosa (2005, p. 27), com as características atuais de centro do sistema de bancos de uma nação, somente se apresentou de forma clara no século XX, após uma evolução gradual e contínua. Os primeiros bancos centrais formaram-se, gradualmente, como resposta à instabilidade dos incipientes sistemas financeiros europeus do século XIV. Em distintos países do velho continente, a prática bancária foi concentrando certas funções, fundamentalmente o direito de emissão, em instituições que de fato foram se conformando como bancos centrais. Estes foram se consolidando com absorção de outras funções, tais como: banqueiro do Estado, depositário das reservas de outros bancos e emprestador em última instância (VERÇOSA, 2005; CABRAL et al., 2001).

Os primeiros bancos estatais de que se tem notícia foram o Banco de Amsterdã, fundado em 1609 por particulares, mas com garantia daquela municipalidade, e o Riksbank, fundado na Suécia em 1656, que se caracterizou pelas suas funções de caráter comercial. Entretanto, é a evolução do Banco da Inglaterra, primeira instituição a agrupar de forma mais

clara as funções que definem um banco central, que permite discernir os processos que deram origem a um banco central moderno (CABRAL et al., 2001; VERÇOSA, 2005; CORAZZA, 2001).

O Banco da Inglaterra nasceu em 1694, como sociedade anônima privada e, como qualquer empresa, teve como objetivo a geração de dividendos para seus acionistas. A capacidade de emitir moeda, vinculada ao compromisso de financiar o governo, foi a base sobre a qual aquele banco evoluiu até se converter em um banco central. O direito de banco emissor na região de Londres lhe foi concedido como contrapartida de seus empréstimos para financiar o rei William de Orange na guerra contra a França. Assim, as duas primeiras funções que mudaram a função tipicamente comercial de um banco, delineando um futuro banco central, foram as de banqueiro do governo e de monopolista de emissão. Ao longo dos tempos, com apoio da legislação, entre outros fatores, o Banco da Inglaterra foi ganhando participação relativa como emissor e sua posição de agente financeiro do governo foi se aprofundando, fazendo com que paulatinamente fosse assumindo também as atribuições de depositário das reservas metálicas do país e prestador de última instância. Assim é que, ao final do século XIX, a responsabilidade do Banco como guardião da estabilidade do sistema financeiro era clara. Dessa forma, como ressalta Cabral et al. (2001), se agruparam há mais ou menos cem anos, as funções básicas que caracterizaram a ação de um banco central moderno. Deve-se ressaltar, ainda na visão de Cabral et al. (2001) que, à medida em que o Banco da Inglaterra se consolidou como pedra angular do sistema financeiro e avançou o conhecimento sobre a importância dos agregados monetários na economia, tornou-se evidente que o objetivo primário de maximização de lucros era inadequado para o Banco, pelo que, com o reconhecimento de sua responsabilidade pública, procedeu-se a sua nacionalização e à promulgação da Lei do Banco da Inglaterra em 1946, outorgando-se o caráter de Banco Central (CABRAL et al., 2001; VERÇOSA, 2005; CORAZZA, 2001).

Segundo Cabral et al. (2001), assim como no caso inglês, os sistemas monetários de outros países industrializados passaram por grandes e complexos processos de gestação, mas que no século XIX as principais nações europeias já contavam com instituições destinadas a desempenhar o papel de banco central. Depois da I Guerra Mundial, para Verçosa (2005), os bancos centrais ganharam centralidade no cenário econômico mundial, tendo a conferência financeira internacional de 1920, realizada em Bruxelas, preconizado a criação de instituições da espécie nos países que não as possuíam. Entendia-se que o banco central seria a base sobre a qual se levantariam os sistemas monetários do pós-guerra e o mecanismo idôneo para facilitar a vinculação financeira entre países.

Na América Latina, segundo a abordagem de Verçosa (2005), os bancos centrais surgiram depois da primeira grande guerra, tendo sido sua criação influenciada pelos efeitos da grande depressão e evoluído da atuação de bancos comerciais, posteriormente transformados em bancos de emissão nacional. Entre 1923 e 1931 foram fundados bancos centrais em sete países latino-americanos: Colômbia (1923), Chile (1925), Guatemala (1925), México (1925), Equador (1927), Bolívia (1929) e Peru (1931). Mais tarde foram estabelecidos bancos centrais em outros países da região latino-americana: El Salvador (1934), Argentina (1935), Costa Rica (1936), Venezuela (1939), Nicarágua (1941), Paraguai (1944), República Dominicana (1947), Cuba (1949), Honduras (1951), Brasil (1964) e Haiti (1979).

O Banco Central do Brasil foi criado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, chamada Lei de Reforma Bancária. Até então, as funções de autoridade monetária brasileira eram desempenhadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), pelo Conselho Superior da Sumoc, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional, que, em conjunto, exerciam funções típicas de um banco central, paralelamente ao desempenho de suas atribuições próprias. A Lei 4.595 extinguiu o Conselho Superior da Sumoc, criando, em substituição, o Conselho Monetário Nacional (CMN). Escolhidos pelo presidente da República, o presidente e os diretores do Banco Central são sabatinados pelo Senado Federal antes de serem empossados no cargo.

Para cumprir sua missão, considerando o conjunto de atribuições legais e regulamentares, as funções do Banco Central do Brasil são:

- a) formulação, execução e acompanhamento da política monetária;
- b) controle das operações de crédito em todas as suas formas, no âmbito do sistema financeiro;
- c) formulação, execução e acompanhamento da política cambial e de relações financeiras com o exterior;
- d) organização, disciplinamento e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Pagamentos Brasileiro e do Sistema Nacional de Habitação e ordenamento do mercado financeiro;
- e) emissão de papel-moeda e de moeda metálica e execução dos serviços do meio circulante.

A política monetária é a função que define o sentido mais amplo de um banco central e aquela que, em última instância, articula as demais. A principal função de um banco central consiste em adequar o volume dos meios de pagamento à real capacidade da economia e absorver recursos sem causar desequilíbrios nos preços. Para isso, controla a expansão da

moeda, do crédito e a taxa de juros, buscando adequá-los às necessidades do crescimento econômico e da estabilidade dos preços e zelar pela estabilidade da moeda, mantendo seu poder de compra. A influência sobre a evolução dos meios de pagamento implica o controle ou a regulação do crédito, para que os bancos centrais contam com instrumentos, tais como as operações de mercado aberto, o recolhimento compulsório e o redesconto.

A Política Monetária no Brasil é executada dentro do Sistema de Metas Para a Inflação (SMPI). Por esse sistema, inicialmente, o CMN estabelece a meta para a inflação. A partir dessa meta, o Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) reúne-se periodicamente para analisar a economia brasileira e a tendência futura da inflação e decidir qual a taxa de juros necessária para atingir a meta. Uma vez definida a taxa de juros, o Banco Central atua de forma a fazer com que a taxa de juros do mercado seja a definida na reunião do Copom.

Quanto ao controle das operações de crédito, o Banco Central divulga as decisões do Conselho Monetário Nacional, baixa as normas complementares e executa o controle e a fiscalização a respeito das operações de crédito em todas as suas modalidades. Nesse sentido, de acordo com os objetivos estabelecidos pela política econômica, pode atuar inclusive no contingenciamento, monitorando o cumprimento de limites para endividamento por intermédio do sistema financeiro.

A formulação, execução e acompanhamento da política cambial consistem em manter ativos de ouro e de moedas estrangeiras para atuação nos mercados de câmbio, de forma a contribuir para manter a paridade da moeda e para induzir desempenhos das transações internacionais do país, de acordo com as diretrizes da política econômica. O Banco Central atua regulando o mercado de câmbio, buscando o equilíbrio do balanço de pagamentos, administrando as reservas cambiais do País, acompanhando e controlando os movimentos de capitais, negociando com as instituições financeiras e com os organismos financeiros estrangeiros e internacionais (Fundo Monetário Internacional - FMI, *Bank for International Settlements* - BIS etc.) e gerenciando convênios internacionais de créditos recíprocos (CCR). Quando surgem dificuldades no balanço de pagamentos, cabe ao Banco Central contratar, no exterior, as operações de regularização: os empréstimos compensatórios.

O Banco Central atua no sentido de aperfeiçoamento das instituições financeiras, de modo a zelar por sua liquidez e solvência, bancando a adequação dos instrumentos financeiros, com vistas à crescente eficiência do SFN. Assim, compete ao BC:

- a) formular normas aplicáveis ao Sistema Financeiro Nacional;

- b) conceder autorização para o funcionamento das instituições financeiras e de outras entidades, conforme legislação em vigor; e
- c) fiscalizar e regular as atividades das instituições financeiras e demais entidades por ele autorizadas a funcionar.

A atividade de fiscalização, por sua vez, desenvolve-se de modo direto, com inspeções nas instituições, e, de modo indireto, que consiste na análise, avaliação e monitoramento sistemático das instituições financeiras e dos mercados, a partir das informações oriundas das próprias instituições, das entidades de liquidação e custódia de títulos e valores mobiliários, das bolsas de mercadorias e futuros, e de ações.

No que concerne o sistema de pagamentos e os mecanismos de liquidação das transações econômicas, o Banco Central atua na promoção de sua solidez, de seu normal funcionamento e de seu contínuo aperfeiçoamento. Um exemplo dessa atuação foi a estruturação de um novo Sistema de Pagamentos Brasileiro, que propiciou, além da redução do risco sistêmico e do risco do Banco Central, avanços no gerenciamento de riscos de todas as instituições participantes do SFN.

As atividades referentes ao meio circulante destinam-se a satisfazer a demanda de dinheiro indispensável à atividade econômico-financeira do País. Anualmente, são encomendados à Casa da Moeda do Brasil (CMB) os quantitativos de numerário projetados para atender às necessidades previstas. O Banco Central, em conjunto com a CMB, desenvolve projetos de cédulas e moedas metálicas, sempre adotando linhas temáticas que lhes confirmam identidade nacional, observando aspectos relacionados a custos e, especialmente, segurança contra a ação de falsificadores. Nesse sentido, o Banco Central participa ativamente de eventos internacionais voltados para a defesa do meio circulante.

O Banco Central desempenha uma série de outras atribuições que, por sua natureza e especificidade, não se confundem com as descritas até aqui. Contudo, elas têm importância na vida econômica nacional, merecendo, portanto, breve descrição. Em primeiro lugar, por determinação constitucional, o Banco Central exerce a função de banqueiro do governo, detendo a chamada Conta Única do Tesouro Nacional, onde são contabilizadas as disponibilidades de caixa da União. O Banco Central tem também algumas outras funções que o tornam o principal organismo regulador em campos específicos. Assim, cabe ao BC:

- a) Regulamentar, autorizar e fiscalizar as atividades das sociedades administradoras de consórcios para a aquisição de bens;

- b) Normatizar, autorizar e fiscalizar as sociedades de arrendamento mercantil, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo, bem como regular todas as suas operações;
- c) Normatizar as operações do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), consolidar suas informações por meio do Registro Comum das Operações Rurais (Recor) e administrar o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro); e
- d) Desenvolver trabalho de comunicação social, tanto de caráter técnico, por meio de publicações como o “Boletim Mensal”, o “Relatório Anual”, o “Relatório de Inflação”, as “Notas do Copom”, “Notas à Imprensa” e página da internet, como de orientação, por meio de serviços de atendimento ao público.

5.4 A governança de bancos centrais

*We all need money, but there are degrees of desperation.
(Anthony Burgess)*

Segundo Ungern-Sternberg (2008) a governança dos bancos centrais encontra-se assentada sobre três dimensões: a governança interna; a transparência e a governança externa. A dimensão interna da governança relaciona-se a garantia de que os empregados da instituição farão o que os diretores recomendam. Tem a ver com a garantia de conformidade entre as orientações estratégicas e as práticas operacionais. Esse contexto relaciona-se principalmente às práticas de controle interno e auditoria. A transparência, para o autor, relaciona-se ao provimento de informações sobre o que o banco central faz; como ele desenvolve suas atividades e toma suas decisões. Essas informações devem ser corretas e informativas, no sentido de deixarem transparecer as reais condições internas de desempenho de forma ampla e verdadeira. A dimensão externa da governança trata de garantir que o banco central faça o que o público e/ou o governo querem que ele faça de maneira eficiente.

Para Lybek (2004) a boa governança do banco central significa que os objetivos e responsabilidades delegadas estão sendo desempenhados de forma efetiva e eficiente, evitando-se desperdícios de recursos. Para o autor, enquanto os debates sobre autonomia do banco central tinham prevalecido, a última década focava mais na *accountability* e na transparência, mas recentemente o foco direcionou-se para a boa governança da autoridade monetária. A boa governança dos bancos centrais somente será atingida se os diretores e demais autoridades sejam pessoas com grande integridade, habilidade e vontade de desempenhar suas funções com responsabilidade. Para os bancos centrais, os procedimentos de indicação e nomeação, junto com salvaguardas apropriadas contra influências indevidas,

são mais importantes para a boa governança e *performance* do que incentivos materiais para o desempenho, que podem mover as prioridades das responsabilidades para os motivos pessoais.

De acordo com Amtenbrink (2004), os três pilares da governança de um banco central residem na sua independência, na sua *accountability* e na sua transparência. Tendo em vista que os pilares da *accountability* e da transparência serão separadamente abordados em seções próprias dada sua importância para a discussão dos aspectos informacionais da governança, esta parte do trabalho restringe-se a focar na questão da independência dos bancos centrais.

A independência de um banco central relaciona-se à sua capacidade de utilizar os instrumentos de política monetária sem restrições ou interferência por parte do governo. Para Crocco e Jayme Jr. (2003) o debate em torno da necessidade de um banco central independente tem sua origem no final dos anos setenta, após a publicação de um importante artigo sobre a questão da inabilidade dos “*policy makers*” em lidar com o problema do *trade-off* inflação e desemprego (KYDLAND e PRESCOTT, 1977). Esses autores argumentam que a maneira mais adequada para se garantir a estabilidade de preços é através de um banco central que seja desvinculado de pressões políticas. A hipótese central é a de que o aumento no crescimento da oferta monetária conduz, inevitavelmente, a aumentos de preços, uma vez que a moeda não é capaz de estimular o produto e a renda no longo prazo. A essência teórica deste argumento é a de que a moeda é neutra, ou seja, a política monetária não é capaz de atuar para afetar os níveis de produto e emprego, mas tão somente variáveis nominais, especificamente a inflação. Neste caso, o melhor a se fazer é garantir uma política monetária cujo objetivo central é o de manter a inflação baixa. A proposta de independência do banco central, portanto, garante, em princípio, independência de objetivos e instrumentos. Um pouco diferente da proposta de independência é a de autonomia do banco central. Neste caso, a autoridade monetária teria autonomia para utilizar os instrumentos de política monetária definidos pelo governo. Ou seja, o banco central se submeteria ao objetivo determinado pelo governo eleito, e não seria independente da orientação de política econômica deste governo.

Segundo Kydland e Prescott (1977), sendo a moeda neutra no longo prazo, a política monetária deve se submeter ao objetivo precípua de garantir inflação constante e baixa. Isto, combinado ao fornecimento por parte do banco central de todas as informações necessárias aos agentes econômicos, garante credibilidade suficiente para evitar ciclos econômicos baseados em assimetria de informação, ou em políticas monetárias não previstas pelos agentes que objetivem alterar níveis de produto e emprego. Além disto, a inabilidade dos formuladores de política econômica em se comprometerem com uma política econômica de

inflação baixa conduziria a um crescimento excessivo da inflação. Segundo esses autores, o executivo é incentivado, sistematicamente, a produzir mais inflação através de uma política monetária mais expansiva. Em geral, tendem a fazer isso principalmente em períodos pré-eleitorais. Não obstante possa ter sucesso em algum momento como o aumento do emprego e da renda, porque os agentes não esperariam esta atitude do governo, esse sucesso ocorre apenas no curto prazo. Como visto, no longo prazo, a política monetária expansionista produziria apenas aumento de preços sem efeito sobre emprego e renda. À medida que o governo vai repetindo esta estratégia, e os agentes não cometem erros sistemáticos, o banco central perde credibilidade e a tentativa de aumentar emprego e renda via política monetária não tem nenhum efeito, causando apenas aumento da inflação. A reputação e a credibilidade para se manter uma política monetária crível, e que não produza viés inflacionário é central nessa abordagem.

Barro e Gordon (1983) discutem o problema da credibilidade das autoridades na condução da política monetária e propõem estruturas para a política monetária que tenham como preocupação central a estabilidade de preços. A primeira estrutura seria a fixação de regras fixas de política monetária. Neste caso, o banco central deve se comprometer com a manutenção de uma política monetária com uma regra previamente determinada e acordada com os agentes envolvidos. O problema dessa hipótese, segundo Barro e Gordon (1983), é que o governo estará sempre tentado a “burlar” a regra em períodos pré-eleitorais e estimular o aumento do produto e emprego através de uma política monetária expansionista.

Uma segunda estrutura possível seria a constituição de um *currency board*. Neste caso, o banco central se compromete a manter o câmbio fixo e a política monetária é toda ela dependente do volume de reservas internacionais disponíveis. Há uma abdicação da política monetária, onde o volume de crédito na economia passa a ser totalmente conectado com uma moeda estrangeira. Variações das reservas em moeda estrangeira determinam o volume de moeda em circulação (BARRO e GORDON, 1983). O país perde a capacidade de fazer política monetária e, mais do que isto, abdica de sua moeda. Esse sistema é compatível com o padrão-ouro, que vigia no século XIX e que se mostrou ineficaz.

A terceira estrutura refere-se à instituição de um banco central independente. Aqui objetiva-se delegar a política monetária a um técnico independente do governo e das preferências da sociedade. O presidente do banco central deve ser escolhido entre pessoas de reconhecida capacidade técnica e que seja avesso à inflação. O objetivo do banco central é tão somente o de operar uma política monetária que garanta inflação baixa. A credibilidade e a reputação estariam garantidas por este objetivo. Existiriam dois arcabouços institucionais

possíveis para um banco central independente. No primeiro, chamado de independência de objetivos e instrumentos, o banco central pode livremente definir sua meta quantitativa de inflação e pode utilizar os instrumentos monetários com plena autonomia. O segundo é conhecido como independência de instrumentos. Neste, o banco central pode livremente definir quais instrumentos monetários utilizar para alcançar a taxa definida em contrato, por uma outra instituição, o congresso ou o executivo. Caso o presidente e sua diretoria não sejam capazes de manter esta política, podem ser demitidos (BARRO e GORDON, 1983).

Sob um banco central independente, propõe-se delegar a política monetária a quem é avesso à inflação; mais do que sujeito às preferências da sociedade, que no modelo tradicional supõe que a sociedade quer mais emprego, mesmo que este venha acompanhado de mais inflação. Neste caso, o banco central estaria sempre comprometido com uma política monetária compatível com baixa inflação. Segundo Cukierman (1992), ao apresentar os argumentos teóricos que sustentam a tese de independência, um banco central que esteja comprometido com a inflação baixa acabaria atuando positivamente sobre os agentes privados, via credibilidade e reputação. Esses efeitos positivos no desempenho econômico ocorreriam devido a dois principais fatores, quais sejam:

1. Estando livre de pressões políticas, o banco central pode promover a estabilidade reduzindo o prêmio de risco das taxas de juros, principalmente devido ao isolamento da política monetária dos ciclos políticos eleitorais. Neste caso, o Estado interferiria o menos possível na atividade econômica, o que possibilita a ocorrência de um ciclo virtuoso de crescimento e estabilidade via mercado;
2. Caso o banco central sucumba a pressões políticas, isto geraria, inevitavelmente, alta inflação, o que causa efeitos adversos sobre a *performance* macroeconômica. Ao contrário, com a determinação da política monetária em garantir baixa inflação, evitaria *rent-seeking*, o que reduziria o prêmio de risco.

Importante observar, segundo Crocco e Jayme Jr. (2003), que toda a construção teórica acima apresentada pressupõe, implícita ou explicitamente, que a interferência da autoridade monetária para aumentar o nível de produto e emprego é necessariamente prejudicial no longo prazo. Mais do que isto, pressupõe um sistema de dominância monetária, ou seja, que a política fiscal é dependente da política monetária. Neste caso, a política fiscal expansionista gera, cedo ou tarde, a necessidade de aumentar a oferta monetária para financiar gastos, ou mesmo para monetizar a dívida. O fundamento teórico que dá sustentação à tese da independência do banco central é que o Estado deve evitar intervir na atividade econômica,

principalmente através da política monetária, pois não terá qualquer efeito sobre produto e renda.

Contudo, Crocco e Jayme Jr. (2003) ressaltam que existem diversas correntes de pensamento econômico que discordam desta abordagem. Nesse sentido, apresentam uma crítica aos corolários vigentes para as propostas de independência dos bancos centrais, duvidando de que a política monetária só afetaria as variáveis monetárias no longo prazo, como preceituado pela abordagem do *mainstream* econômico. A aceitação desta hipótese, segundo os autores, implica utilizar a política monetária, e principalmente a taxa de juros, com o único objetivo de controlar a inflação. Além disso, supõe admitir que a utilização da política monetária para influenciar no nível de atividade econômica seria inócua, uma vez que a economia sempre tenderia a voltar a operar no nível de sua taxa natural de desemprego, apenas agora com níveis de inflação mais elevados.

Aqueles autores, preliminarmente, salientam que a economia capitalista caracteriza-se como sendo aquela onde capitalistas buscam preservar e aumentar, sua riqueza através da posse de ativos diversos, como bens de capital, ativos financeiros, ativos fixos e, até mesmo, a posse de moeda. Nesse tipo de economia, a política monetária teria o poder de alterar a rentabilidade de diversos ativos. Dependendo do resultado desta política, expresso na rentabilidade comparada da posse de cada um dos ativos, é possível existir situações que façam com que os capitalistas prefiram valorizar sua riqueza em ativos cuja ampliação de sua oferta não implique na geração de emprego, como é o caso dos ativos financeiros. Ou seja, a política monetária tem o poder de permitir que a valorização do capital ocorra no chamado circuito financeiro e não no circuito da produção de bens e serviços. Além disso, não existe mecanismo algum em uma sociedade capitalista que garanta, naturalmente, a alteração deste quadro. A política monetária pode, indefinidamente, possibilitar aos capitalistas a ampliação de sua riqueza demandando ativos cuja oferta não implique na contratação de mão de obra.

Para os autores acima citados, aceitar que a política monetária possa afetar permanentemente o nível de atividade econômica implica também em aceitar que é necessária uma coordenação entre esta e a política fiscal. Essa não coordenação pode determinar o surgimento de situações prejudiciais ao desempenho da economia. Poderia surgir uma situação de conflito entre a política monetária e a fiscal. Por exemplo, poderia ocorrer de o executivo estar conduzindo uma política fiscal expansionista, enquanto, no mesmo momento, o banco central estaria implementando uma política monetária contracionista. Este cenário, passível de ocorrer em um ambiente com banco central independente/autônomo, seria danoso para a economia, uma vez que gera incertezas em relação ao futuro comportamento desta.

Quanto à necessidade de posicionar os bancos centrais distantes da ingerência dos políticos na busca de credibilidade, Whitehead (2002, p.40) pondera que há também “a necessidade de se desenhar e gerir um sistema de autoridade monetária sujeita a restrições constitucionais, com o devido respeito para com o Estado de direito”. Devendo esse sistema responder à sociedade, seja por meio de prestação de contas ao Congresso ou ao Poder Executivo. Por seu turno, Sola, Garman e Marques (2002) ponderam que, uma vez que, em nome da ordem econômica, se propõe o insulamento da autoridade monetária em relação aos políticos e ao mercado como condição indispensável para protegê-la contra interesses descabidos, há de se questionar: quem vai submeter aquela autoridade ao controle social? Ou seja, que instituições estarão mais bem equipadas para enfrentar os riscos envolvidos no processo de delegação da autonomia? Assim, segundo os autores, a criação de uma ordem monetária gera problemas específicos de governabilidade democrática, tais como a legitimação da autoridade monetária e as inovações institucionais necessárias para torná-la mais responsável na relação com os políticos e a sociedade. Para aqueles autores a questão da autoridade monetária constitui-se em item essencial da governança democrática dos Estados nacionais. Portanto, a análise sobre as configurações institucionais do banco central, além da dimensão puramente econômica, deve levar em conta questões de natureza política.

Santos e Patrício (2002) argumentam que na análise do posicionamento dos bancos centrais deve-se levar em consideração também o fato de que a política monetária pode afetar o emprego e a renda, não havendo, portanto, razões para que sejam isentos de responsabilidade sobre questões relacionadas a qualidade de vida e estabilidade social. Assim, o banco central poderia ter diversos objetivos em vez de apenas um, como preceituado na abordagem neoclássica; o que tornaria seu processo de prestação de contas mais complexo, pois exigiria que os bancos centrais justificassem suas atividades em relação a uma pluralidade de objetivos, nem sempre fáceis de se inter-relacionar. Para aqueles autores é possível identificar três alternativas de prestação de contas associadas a três diferentes modelos de atuação do banco central:

- 1) O banco central responsável pela produção da estabilidade de preços, com apenas um objetivo, o controle da inflação e só prestando contas desse objetivo, sendo julgado pela capacidade demonstrada de produzir estabilização inflacionária;
- 2) O banco central com mais de um objetivo e sem completa independência dos políticos, contudo com um grau elevado de autonomia para alcançar o objetivo da estabilidade de preços;

- 3) O banco central completamente subordinado ao executivo e com total submissão da política monetária à política fiscal. Assim a responsabilização perante o Legislativo se dá de forma indireta, via Executivo.

5.5 A *accountability* de bancos centrais

*Admira-se o talento, a coragem, a bondade,
as grandes dedicações e as provas difíceis,
mas só temos consideração pelo dinheiro.
(Sébastien-Roch Chamfort)*

De acordo com Amtenbrink (2004) a governança dos bancos centrais assenta-se sobre sua independência, *accountability* e transparência. Nessa seção serão analisadas as questões relacionadas à *accountability*.

Segundo Lefort (2003), transparência e *accountability* tornaram-se as duas palavras mais importantes na discussão sobre política econômica e financeira atualmente: maior transparência permite que as decisões sejam melhor compreendidas; enquanto a *accountability* impõe firme disciplina aos tomadores de decisão. Juntas elas podem contribuir para uma maior qualidade das decisões de um banco central. Contudo, há que se atentar para o fato de que algumas vezes incorre-se no engano de entender que a transparência, isoladamente, pode prover suficiente *accountability* dos bancos centrais em uma sociedade democrática. De fato, *accountability* requer transparência já que o escrutínio implica efetivo acesso a informações. Transparência, contudo, não assegura *accountability*, já que, isoladamente, não pode manter em avaliação o exercício da discricionariedade da autoridade monetária (LEFORT, 2003).

Ainda para aquele autor, a *accountability* tem sido definida como um mecanismo entre detentores de um poder delegado e aqueles que têm o poder formal de fazer a delegação. Por isso, *accountability* inclui tudo que aqueles que delegaram o poder entendam relevante para continuar ou interromper a relação de confiança que originou a delegação. Implica obrigação de prestar conta; prover informações completas e explicar ações e responsabilização sobre os atos praticados (LEFORT, 2003, p. 12). Toda entidade pública precisa ser *accountable* no sentido de prestar contas dos recursos que lhe foram confiados. A *accountability* de bancos centrais requer que essas agências expliquem e justifiquem suas ações e decisões e prestem contas das decisões feitas quando da execução de suas responsabilidades. O argumento básico para que os bancos centrais submetam-se aos princípios da *accountability* é que a prestação de contas e responsabilização são intrínsecas ao processo delegativo em sociedades

democráticas. Ademais, a *accountability* legitima a atuação dos bancos centrais em um sistema constitucional democrático (LEFORT, 2003, p. 15).

Bini-Smaghi e Gros (2000) enfatizam a necessidade de que as autoridades monetárias sejam submetidas ao escrutínio de suas ações. Esses autores apresentam os seguintes argumentos para a *accountability* dos bancos centrais:

1. A *accountability* aumenta a credibilidade dos bancos centrais o que facilita a efetividade de suas ações. Com o aumento de sua credibilidade, principalmente quando a autoridade monetária não dispõe de uma reputação consolidada, o banco central pode atuar de maneira menos onerosa e restritiva;
2. A *accountability* ajuda a dissipar suspeitas quanto a atuação do banco central em caso da implementação da política monetária ocasionar efeitos redistributivos. Caso haja uma distribuição assimétrica das informações de cunho monetário, certos grupos sociais podem se beneficiar dessa situação e elevar sua participação na renda nacional. Assim, a plena *accountability*, com a disseminação intensa de informações, enseja que o banco central não seja reconhecido como elemento de concentração de renda;
3. A *accountability* facilita o comportamento cooperativo entre os agentes econômicos, principalmente em economias largamente descentralizadas.

Para Santos e Patrício (2002, p. 94), devido ao impacto das decisões do Banco Central sobre a vida nacional, o sistema político e a sociedade não poderiam deixar de colocar na agenda a questão do controle das ações, muitas vezes discricionárias de seus dirigentes. É assim que, para aqueles autores, no que concerne à administração da moeda, dos bancos, dos juros e do câmbio, a política brasileira passa a viver dilemas que podem ser sintetizados no conceito de prestação de contas dos bancos centrais. Dado que o princípio que fundamenta a *accountability* é o da necessidade de limitar a ambição política, a análise da prestação de contas do banco central terá por objetivo identificar o grau em que tal princípio é observado nas democracias.

Santos e Patrício (2002, p. 94) destacam ainda os problemas de verificação da *accountability* relacionados à inexistência de neutralidade no conceito de prestação de contas, isto é: o tipo de prestação de contas que se julga adequado depende das hipóteses de teoria monetária que são adotadas e do que se considera que devam ser as relações entre política monetária e fiscal. O tipo de prestação de contas que se advoga para os bancos centrais depende, portanto, daquilo que se considera determinante da credibilidade, ou seja, dos fundamentos econômicos da análise da credibilidade (PATRÍCIO, 2000).

Na visão de Santos e Patrício (2001), a escola das expectativas racionais associa a credibilidade à independência do banco central e à escolha de um objetivo único a ser perseguido pelo banco, que é o da estabilidade de preços. Esta escola supõe que os políticos visam, exclusivamente, expandir moeda com fins eleitorais, e que, dado que os agentes econômicos conhecem esta realidade, o único resultado da expansão monetária é inflação, pelo menos no longo prazo. Assim, de acordo com essa perspectiva, a independência do banco central é definida como a completa autonomia da política monetária em relação à fiscal, ou seja, a autonomia daqueles que decidem sobre a política monetária para perseguirem a meta da estabilidade de preços. O produto do banco central independente é a estabilidade de preços e o banco deve ser julgado pela capacidade demonstrada de produzir este produto. Por outro lado, ainda para Santos e Patrício (2001) a escola keynesiana não considera a independência do banco central, nem eficiente nem democrática, e contrapõe a coordenação das políticas monetária e fiscal pelo executivo.

Santos e Patrício (2002) apontam pressupostos teóricos da literatura a respeito de bancos centrais que merecem ser analisados, pois afetam decisivamente a teoria sobre a prestação de contas, principalmente no que se refere ao comportamento dos agentes e das variáveis econômicas. Ao construir seus modelos com base na teoria quantitativa da moeda, da neutralidade da moeda, e da hipótese de que os agentes atuam segundo expectativas racionais, a literatura sobre credibilidade condicionou a prestação de contas a uma única solução institucional para os bancos centrais, que é a independência para buscar a estabilidade de preços (SANTOS e PATRÍCIO, 2002, p. 95). A independência, segundo aqueles autores não significa autonomia para realizar políticas monetárias sem a interferência do governo central; mas independência para perseguir a estabilidade de preços, mesmo que isto represente o sacrifício de outros objetivos mais importantes para as autoridades políticas (SANTOS e PATRÍCIO, 2002, p. 95).

Para Patrício (2000), citando a literatura prevalente sobre prestação de contas de bancos centrais, se houver mecanismos adequados de *accountability*, a independência dos bancos centrais não deve ser considerada como geradora de déficits democráticos. O déficit pode ser reduzido, segundo a autora, com relatórios e audiências regulares ao congresso por parte dos dirigentes dos bancos centrais e outros tipos de controles que poderiam variar de país para país. A *accountability* e a transparência são fundamentais para constranger a política monetária discricionária de forma a que ela produza os efeitos desejados. Ademais, o grau de transparência e *accountability* de qualquer organização pública dependem das instituições políticas, culturais e econômicas de cada país e de seu passado histórico. Assim, a prestação

de contas seria vista como um complemento, ou até como um requisito necessário da independência. A independência deve vir sempre acompanhada de um alto grau de prestação de contas, a qual deve ser tanto maior quanto maior for a independência do banco central. Por isso, não existe, necessariamente, *trade-off* entre independência e *accountability* dos bancos centrais, se os dois conceitos forem definidos de forma apropriada.

A partir da reflexão de Bini Smaghi (1998), Patrício (2000) apresenta um conceito de *accountability* que remete à ideia de uma tecnologia de comprometimento pela qual o banco central provê os agentes econômicos de informação simétrica e desprovê a si mesmo da possibilidade de seguir uma política diferente da que foi anunciada, aumentando assim a credibilidade de suas ações. Nessa perspectiva a prestação de contas dos bancos centrais relaciona-se com a responsabilidade dos *policy makers* com relação ao alcance das metas que lhe são atribuídas. Entretanto, aludida autora faz distinção entre o controle dos resultados da política monetária, do controle do tipo de procedimentos adotados pelo banco. A literatura sobre prestação de contas dos bancos centrais, segundo a autora, só tem dado importância ao primeiro tópico, responsabilidade quanto aos resultados, enquanto os procedimentos não são considerados. Contudo, a responsabilidade pelos procedimentos interessa ao cidadão, enquanto a agência sempre prefere que se controlem os resultados. Segundo aquela autora a democracia representativa se fundamenta em mecanismos de prestação de contas e em incentivos legais ao exercício democrático da política democrática. Uma das dificuldades práticas de quem quer analisar a *accountability* dos bancos centrais é construir indicadores que representem de forma realista esses incentivos, dado que os estatutos legais não são garantias efetivas de uma prática democrática.

Santos e Patrício (2002, p. 94) constatam preocupação permanente com a construção de indicadores de *accountability* basicamente a partir de três variáveis: 1) objetivos do banco central; 2) o grau de transparência com que suas diretorias tomam decisões e desenvolvem outras atividades; e 3) a responsabilidade final de seus dirigentes. Para os autores a literatura sobre prestação de contas dos bancos centrais sugere que o grau de *accountability* é tanto maior quanto menor for a quantidade de objetivos; quanto mais transparente for a tomada de decisões expressa em relatórios, atas de reuniões e relatórios dos dirigentes ao congresso; e quanto mais bem definida for a responsabilidade dos dirigentes em torno desses objetivos (SANTOS e PATRÍCIO, 2002, p. 97).

Segundo Patrício (2000) a maioria dos indicadores de prestação de contas sugeridos pela literatura, tenta quantificar algumas variáveis, retiradas dos estatutos e da legislação dos bancos centrais, que abordam fatores que contribuem para redução do déficit democrático da

autoridade monetária. Assim é que para Briault, Haldane e King (1996) a *accountability* de banco central poderia ser medida por meio dos seguintes critérios:

1. Se o banco central é sujeito ao controle externo pelo parlamento;
2. Se são publicadas minutas das reuniões que decidem a política monetária;
3. Se o banco central publica um relatório de política monetária e de inflação de alguma espécie, além do boletim padrão;
4. Se existe alguma cláusula que permite ao governo derrubar uma decisão do banco central.

Já Bini-Smaghi (1998) e Bini-Smaghi e Gros (2000) propõem um conjunto de critérios para prestação de contas com base em observação de práticas correntes em vários países, tendo como objetivo possibilitar uma forma de examinar as oportunidades que o banco central tem de se relacionar com a opinião pública, o mercado e outras instituições da sociedade. Os critérios estão agrupados em três grupos:

I – Critérios relativos a controles *ex-ante*:

1. Definição clara do objetivo estabilidade de preços – a definição do que venha ser estabilidade de preços, o índice de preços a ser usado, a meta definida e o seu horizonte;
2. Anúncio de uma meta operacional que permita aos participantes do mercado controlar as intenções do banco com frequência, e seguir o impacto da política monetária no mercado;
3. Anúncio de uma meta intermediária. Já que o tempo para que a política monetária implementada provoque efeitos sobre o nível de preços é geralmente longo, o anúncio dessa meta capacita o público a controlar as reações do banco central às pressões inflacionárias. Estas se refletem em indicadores de vários tipos, como agregados monetários e de crédito, taxa de câmbio etc.
4. Anúncio de indicadores de acesso às características da política monetária. Ou seja, abrir informação sobre indicadores de política que permitam interpretar possíveis desvios da meta intermediária. Há que se atentar, contudo, para o fato de que o excesso de indicadores pode gerar confusão e dar margem para que se pense que o banco central usa o indicador como melhor lhe convier.
5. Explicação de como a meta monetária ou de política monetária afeta outras políticas e objetivos. Mesmo se o objetivo primário é a estabilidade de preços, existem objetivos secundários, como por exemplo, estabilidade do sistema financeiro ou

sustentação das políticas econômicas do governo. Esse anúncio eleva a transparência no diálogo entre instituições e ajuda a distinguir claramente suas responsabilidades.

II – Critérios relativos a controles *ex-post*: relaciona-se à resposta do banco central relativamente às metas e indicadores anunciados. Entre esses critérios encontram-se:

1. Publicação dos dados das variáveis intermediárias e a explicação do possível desvio da meta;
2. Publicação da previsão de inflação e possível desvio da meta;
3. Explicação das principais medidas de políticas, ou a ausência destas e razões alegadas;
4. Explicação de como estas medidas afetam outras políticas.

III – Critérios relativos a procedimentos: referem-se aos procedimentos seguidos quando se tenta preencher os outros dois grupos de critérios. Estes procedimentos incluem:

1. Relatórios públicos, por meio dos quais o banco central providencia dados sobre as metas e indicadores e explica suas políticas, as razões destas políticas, e o desempenho destas políticas relativamente às metas pré-anunciadas;
2. Audiências públicas no Parlamento, em que detalhes menos técnicos podem ser dados, em sessões de perguntas e respostas;
3. Participação do governo nas reuniões do corpo diretivo do banco, o que pode se constituir em oportunidade de troca de informações com as diferentes instituições que tratam da política econômica;
4. Publicação das minutas das reuniões que pode oferecer uma visão das razões da tomada das decisões por parte do corpo diretivo;
5. Publicação detalhada das atas das reuniões;
6. Publicação do voto dos membros do conselho diretivo.

Haan, Amtenbrink e Eijffinger (1998) distinguem os seguintes elementos centrais para a *accountability* de bancos centrais, e a partir deles elaboram uma série de questões a fim de avaliar o grau de *accountability* da autoridade monetária:

1. Definição explícita e hierarquização de objetivos da política monetária;
2. Transparência;
3. Responsabilidade final com relação à política monetária.

Quanto ao primeiro elemento, os autores argumentam que a escolha de um único objetivo para o banco central simplifica o controle de seu desempenho pelas autoridades e opinião pública. Além disso, caso haja mais de um objetivo, para uma maior *accountability* do

banco central, é necessário que haja uma clara priorização entre esses objetivos. Assim, quanto a esse quesito os autores apresentam as seguintes questões:

1. A lei do banco central estipula os objetivos da política monetária?
2. Há clara priorização dos objetivos?
3. Os objetivos são claramente definidos?
4. Os objetivos são quantificados?

Com relação ao critério da transparência, os autores evidenciam os seguintes aspectos de distinção:

1. O banco central publica um relatório específico, adicionalmente ao relatório standard?
2. As reuniões dos diretores são públicas, ou as minutas são publicadas?
3. O banco central explica publicamente de que maneira atingiu seus objetivos?

Segundo aqueles autores é fundamental que a lei prescreva certos procedimentos de esclarecimentos sobre a política monetária.

Sobre a responsabilidade final acerca da política monetária, os autores apontam as seguintes questões centrais:

1. O banco central submete-se ao controle do Parlamento?
2. O governo pode dar instruções ao banco central?
3. Há algum tipo de revisão no procedimento que leva à derrubada da decisão do banco?
4. O banco pode apelar da revisão promovida pelo governo?
5. Uma maioria simples do Parlamento pode mudar a lei que rege o banco central?
6. Existe a possibilidade de demitir o presidente do banco central com base no desempenho passado?

Assim, segundo aqueles autores, ainda quanto à responsabilização final, há três pontos principais a serem considerados: a relação do banco central com o Parlamento; a existência de mecanismos de *override* (derrubada de decisões) e o procedimento de demissão do presidente do banco central.

Com relação aos indicadores de *accountability*, Patrício (2000) argumenta que a prestação de contas, embora possa ser quantificada por aspectos gerais tal como grau de transparência do banco central, depende também de como funcionam os freios e contrapesos das democracias representativas. Por isso, a quantificação dessas relações é impossível, ainda segundo a autora, sendo mais interessante recorrer à teoria dos jogos e à história dos bancos centrais para entender como a prestação de contas realmente funciona.

Para Lefort (2003, p. 13) a *accountability* dos bancos centrais apresenta duas pré-condições. Uma relacionada à clara manifestação dos objetivos e estruturas institucionais da política monetária e outra atinente a necessidade de um grau suficiente de transparência que facilite a verificação da convergência das políticas do banco central ao mandato que lhe foi outorgado. Para aquele autor, para que a *accountability* se torne efetiva faz-se necessário instituir arranjos adequados. Os arranjos de *accountability* podem tomar várias formas e variar em graus, dependendo das necessidades de explicação do banco central e da imposição de sanções, caso os objetivos não sejam alcançados. A fim de considerar a ampla variedade de arranjos institucionais de prestação de contas faz-se necessário referir-se não somente àqueles previstos legalmente, mas também às práticas seguidas pelo banco central, independentemente de imposição legal. Boas práticas de *accountability*, segundo Lefort (2003, p. 16) devem incluir: comparecimento de executivos do banco central diante de autoridades públicas; disponibilização dos registros contábeis devidamente auditados; informações sobre os custos das operações do banco central; e padrão de conduta para os servidores do banco central. Como se pode verificar boa parte dos arranjos citados relacionam-se com práticas de transparência o que reforça o fato de que *accountability* e transparência são altamente conectadas.

A despeito de se constituir em prática bastante desejável para a autoridade monetária, existem, segundo Bini-Smaghi e Gros (2000), algumas dificuldades na implementação de processo de sua prestação de contas. A primeira dificuldade quanto à responsabilização do banco central deve-se ao fato de que a inflação é um fenômeno de longo prazo, podendo haver inconsistências temporais nas variáveis inflacionárias. Esse fato pode impossibilitar a identificação de responsabilidade quanto ao não atingimento das metas de inflação. A segunda dificuldade para a *accountability* decorre da possibilidade de choques de natureza fiscal que foge do escopo da atuação do banco central. Ocorrendo essas circunstâncias, mesmo não sendo alcançada a meta de inflação, o banco central não poderia ser responsabilizado.

5.6 A transparência de bancos centrais

*Não estimes o dinheiro nem mais, nem menos do que
ele vale: é um bom servidor e um péssimo amo.
(Alexandre Dumas, filho)*

Atualmente verifica-se uma tendência entre os bancos centrais para aumentar a transparência na condução da política monetária. Fica claro que, a visão de que a política monetária seria mais eficaz quanto mais opaca fosse, a qual prevalecia por volta da década de cinquenta, entrou em desuso. A justificativa para aquela visão, segundo Mendonça (2006) é que a eficácia da política monetária dependeria da opacidade das ações do banco central, uma vez que, dessa forma, seria mais fácil obter os resultados pretendidos com a ação política.

Para Lefort (2003) os bancos centrais têm uma reputação de segredo e mistério; sua linguagem é, geralmente, obscura e confusa. Na visão desse autor, um banco central é transparente quando provê, constantemente, informação suficiente para que o público entenda a política monetária e avalie se suas ações se coadunam com suas políticas e a sua *performance*. Logo, a transparência refere-se a um ambiente em que os objetivos da política, a estrutura legal, institucional e econômica, as decisões de política e a racionalidade, os dados e as informações relacionadas à política monetária são disponibilizadas para o público de maneira compreensiva, acessível e oportuna. Assim, ainda na visão de Lefort (2003), a transparência está relacionada à abertura do banco central para explicar a racionalidade por trás de uma específica decisão política. Essa racionalidade não pode ser totalmente compreendida, a menos que o banco central esclareça seus objetivos de longo prazo, bem como seus objetivos estratégicos e as táticas de curto prazo para atingi-las. O banco central deve também descrever o ambiente econômico no qual as ações serão empreendidas. Assim, informação pode ser considerada a chave para a avaliação da *performance* dos bancos centrais.

Lefort (2003) reconhece que o governo e o público em geral devem ser providos com informações detalhadas e regulares sobre a política monetária. Esse movimento, no sentido de maior transparência, segundo o autor, advém dos seguintes fatores:

1. Uma grande expectativa, por parte do público em geral, em obter informação sobre as políticas e atividades dos bancos centrais. O público, a mídia, os mercados e os legisladores esperam que o banco central seja mais aberto;
2. Os *policy makers* reconhecem que a globalização e a integração mundial dos mercados financeiros e produtivos requerem um alto grau de transparência das políticas monetária e financeira como forma de conter a volatilidade dos mercados;

3. Transparência é uma forma de monitorar o progresso feito pelo banco central em atingir seus objetivos, elevando, assim, a credibilidade e a efetividade da política monetária;
4. Avanços na tecnologia da comunicação e o elevado acesso do público aos meios de comunicação eletrônicos, como a internet têm reduzido os níveis de dificuldade, custos e defasagens na disseminação de informação para o público.

Ainda na perspectiva do autor acima citado, existem dois grandes motivos para que os bancos centrais busquem maior transparência. O primeiro refere-se à efetividade das políticas, a qual pode ser aprimorada se os objetivos e instrumentos do banco central são conhecidos pelo público e se as autoridades podem assumir um sério comprometimento em atingir seus alvos. Ao viabilizar mais informações sobre a política monetária, as práticas de boa transparência promovem a efetividade dos mercados. Um segundo motivo relaciona-se ao processo de prestação democrática de contas da autoridade monetária. Os princípios de boa governança atentam para que os bancos centrais sejam *accountables* e a transparência constitui-se em um dos principais requisitos para uma efetiva *accountability*. Assim, a transparência nos desempenhos dos mandatos e regras de procedimento claras para suas operações asseguram a boa governança e facilita a consistência das políticas (LEFORT, 2003).

Ademais, a presença de uma assimetria informacional entre o banco central e o público clama por maior transparência: o banco central sabe mais sobre si mesmo, seus instrumentos e intenções do que o público. Essa assimetria pode gerar desentendimentos e a transparência enseja maior credibilidade e reduz incerteza, habilitando o público a entender e até antecipar as decisões do banco central, possibilitando melhores decisões (LEFORT, 2003, p. 6). Contudo, Andrade (2004) reconhece que é impossível eliminar essa assimetria, principalmente quando se sabe que existem informações confidenciais ao banco central, como aquelas de propriedade de empresas e bancos privados; e informações provenientes de outros bancos centrais que não podem ser divulgadas. No entanto, o autor reconhece que a assimetria pode ser reduzida, e será menor quanto mais transparente for a atuação do banco central. Dessa forma, uma possível medida teórica do nível de transparência do banco central é exatamente o grau de assimetria entre o conjunto de informações disponíveis para o banco central e para o público em geral. Quanto menor essa assimetria, maior o grau de transparência da autoridade monetária.

Andrade (2004, p. 355) ressalta igualmente os benefícios advindos de uma atuação transparente do banco central. Um primeiro benefício relaciona-se à diminuição da taxa de

inflação. Sinais relevantes emitidos pela autoridade monetária a respeito da sua atuação futura, ao reduzirem o grau de incerteza dos agentes econômicos, provavelmente baixam também o nível da taxa de inflação. Outro ponto a favor de uma maior transparência, por parte do banco central, é o de permitir uma maior eficácia da política monetária. Quanto mais transparente a atuação daquela entidade, melhor fundamentadas serão as expectativas dos agentes econômicos sobre o que ele fará em relação às taxas futuras de curto prazo, tornando-as menos voláteis e mais previsíveis. Em decorrência disso o banco central teria maior capacidade de prever a reação da sua política nas demais taxas de mercado que, por sua vez, geram impactos no lado real da economia. Essa maior capacidade de previsão torna mais eficaz a sua própria política monetária.

Para Mendonça (2006) a transparência tem papel relevante para que o público compreenda o funcionamento da política monetária, e, como consequência, aumente a velocidade de convergência de suas expectativas para as metas de inflação perseguidas. A transparência também teria efeito disciplinador para a autoridade monetária, uma vez que o aumento da probabilidade de o público perceber um desvio da condução da política monetária em relação às metas estabelecidas provocaria um custo mais elevado para o banco central descumprir as metas. Dessa forma maior transparência contribuiria para aumentar o compromisso da autoridade monetária na consecução da metas anunciadas. A transparência funciona, então, como mecanismo de comprometimento do banco central com a meta de inflação.

Uma outra vantagem da maior transparência do banco central está ligada a uma redução nos custos de obtenção de informações sobre a política monetária por parte dos agentes econômicos. Esse fato traz dois benefícios: 1º) já que os participantes do mercado estão melhor informados, o nível de informação repassado pelos preços dos ativos financeiros aumenta, o que acarreta um maior bem-estar para a sociedade; 2º) os recursos anteriormente destinados a obter mais informações sobre a forma de atuação do banco central podem ser liberados para outros fins.

Dessa forma, a análise sobre a importância da transparência para a condução da política monetária tem recebido maior atenção dos estudiosos, principalmente dos economistas. De acordo com estudo efetuado por Fry et al. (2000), citado por Mendonça (2006, p. 177), a transparência ocupa o terceiro lugar como variável mais importante para a condução da política monetária. Dado que há o reconhecimento de que a efetividade da condução da política monetária depende, de certa maneira, da capacidade do público anteciper as ações do banco central faz-se necessária a adoção de práticas transparentes que ajudem os

agentes econômicos a prever melhor as ações de política monetária (MENDONÇA, 2006, p. 178). Nesse sentido, a transparência contribuiria para o aumento da responsabilidade do banco central no alcance das metas anunciadas e, por conseguinte, para o aumento de sua credibilidade.

Citando Blinder (1998), Patrício (2000) argumenta que a política monetária tem efeitos profundos na vida das pessoas, o que sugere que o banco deva explicar às pessoas o que está fazendo, porque está fazendo as coisas dessa maneira e o que espera em consequência. Essa abertura permitiria ao público julgar as políticas adotadas tanto os que fossem afetados por elas imediatamente, quanto os que fossem afetados por seus resultados. Assim, na visão de Patrício (2000), a transparência é um requisito crucial da *accountability*, embora não haja uma precisão no que se considera que seja um banco central transparente. A preocupação da literatura econômica com a transparência da política monetária, muitas vezes, é mais operacional que democrática. Há um consenso, contudo, em torno de que o público deve ser informado por minutas e relatórios das principais decisões quanto à política monetária e que a transparência aumenta a credibilidade do banco central, especialmente quando este não tem histórico de reputação capaz de induzi-la por si só.

Citando trabalhos de Bini Smaghi (1998), Patrício (2000) apresenta três problemas de transparência que estão associados ao exercício da *accountability*:

1. Problema de choques temporários inesperados pelos quais o banco não pode ser responsabilizado e que resultam no não cumprimento das metas, ou a ocorrência de quaisquer fatores não monetários que afetem os preços;
2. Problema dos efeitos distributivos produzidos pela política monetária. Estes problemas podem ser exacerbados se diferentes grupos tiverem informação diferente sobre as intenções ou comportamentos do banco central. Dado que os bancos centrais não devem ter função redistributiva; deve-se evitar que alguns grupos tenham informação privada e outros não, para evitar perda de credibilidade;
3. Problema da cooperação entre agentes econômicos. A transparência do banco central, favorece o equilíbrio cooperativo entre os agentes econômicos em uma situação de incerteza.

Segundo Haan, Amtembrink e Eijffinger (1998) o grau de transparência de um banco central tem relação com a quantidade e com o período de tempo em que os corpos decisórios do banco são obrigados a publicar minutas das reuniões e das decisões que tomaram. Os autores retromencionados admitem que podem existir fortes razões para que os bancos centrais não revelem tudo, como por exemplo as intervenções no mercado de capitais. Quando

isso ocorre, seria conveniente que regras explícitas constituíssem uma base legal para que certas minutas e decisões pudessem ser mantidas secretas.

Como a transparência pode ser definida como a extensão de informação disponibilizada pelo banco central relacionada ao processo de condução da política monetária, parece natural distinguir cada uma das fases de condução dessa política como uma etapa distinta do processo de transparência. Por isso, Eijffinger e Geraats (2002) diferenciam cinco aspectos distintos para a transparência, cada qual seguindo uma etapa do processo de condução da política monetária:

1. O primeiro aspecto relaciona-se à transparência política. Os objetivos da política monetária devem ser abertos. Isso implica que deve haver uma manifestação formal dos objetivos da política monetária, incluindo uma explícita priorização das metas em caso de conflitos potenciais e a quantificação dos alvos. Transparência política é aprimorada com arranjos institucionais tais como a independência do banco central, contratos de desempenho para política monetária e claros mecanismos de derrubada das decisões. Esses arranjos asseguram que não haverá desvio nem influência indevida ou pressão política para desvios dos objetivos;
2. O segundo aspecto tem relação com a transparência econômica. As informações econômicas utilizadas pelo banco central na condução da política monetária devem estar acessíveis. Isso inclui os dados econômicos, os modelos utilizados na elaboração de cenários prospectivos e os prognósticos econômicos.
3. O terceiro aspecto trata da transparência procedimental. Envolve uma explícita regra de política monetária ou uma estratégia que descreva a estrutura da política, dando conta das deliberações e de como as decisões são tomadas. Envolve a disponibilização de minutas das reuniões deliberativas.
4. O quarto aspecto versa sobre a transparência de políticas. Sugere a elucidação das decisões tomadas. Inclui a explicação das deliberações e a evidenciação das inclinações e indicações das futuras decisões. Isso é relevante porque as ações de política monetária são tipicamente feitas em etapas. O banco central pode estar inclinado a mudar a direção da política, mas pode decidir esperar até que haja mais evidências que assegurem o sucesso da nova trajetória.
5. O quinto aspecto relaciona-se à transparência operacional. Esse aspecto é concernente às ações de implementação da política. Envolve a discussão de falhas no atingimento das metas operacionais e de distúrbios macroeconômicos que possam afetar a transmissão da política monetária.

A partir do delineamento dos aspectos que compõem a transparência, Eijffinger e Geraats (2002) propuseram as seguintes questões com vistas a aferir o grau de transparência dos bancos centrais:

Transparência política:

- a. Os objetivos de política monetária constam de uma declaração formal, com uma explícita priorização em caso de múltiplos objetivos?
- b. Os objetivos são quantificados?
- c. Existem arranjos institucionais explícitos ou contratos entre o banco central e o governo?

Transparência econômica:

- a. Os dados econômicos básicos para condução da política monetária são disponíveis ao público?
- b. O banco central disponibiliza os modelos macroeconômicos utilizados na análise de políticas?
- c. O banco central disponibiliza suas próprias previsões macroeconômicas?

Transparência procedimental:

- a. O banco central explicita suas regras e estratégias que descrevem seus modelos estruturais de política monetária?
- b. O banco central presta contas com clareza de suas deliberações em prazo razoável?
- c. O banco central expõe como cada uma de suas decisões contribui para o alcance de suas metas?

Transparência de políticas:

- a. As decisões sobre ajustes nos principais instrumentos operacionais ou metas são anunciadas?
- b. O banco central dá explicações quando anuncia suas decisões de política monetária?
- c. O banco central expõe a inclinação de suas políticas depois de suas reuniões deliberativas, ou dá explícitas indicações de suas futuras ações?

Transparência operacional:

- a. O banco central avalia regularmente com que extensão suas metas estão sendo atingidas?
- b. O banco central provê regularmente informações sobre distúrbios macroeconômicos que possam afetar a transmissão de suas políticas?

- c. O banco central disponibiliza avaliações dos resultados de suas políticas em face de seus objetivos macroeconômicos?

Em conexão com os aspectos da transparência alinhados por Eijffinger e Geraats (2002), e reconhecendo a centralidade da transparência para a boa condução da política monetária, o Fundo Monetário Internacional (1999) apresenta quatro categorias de práticas de transparência a serem seguidas pelas autoridades monetárias, bem como um guia de desdobramentos para cada uma dessas categorias, as quais estão, a seguir, designadas:

I. DEFINIÇÃO CLARA DAS FUNÇÕES, RESPONSABILIDADES E OBJETIVOS DOS BANCOS CENTRAIS PARA A POLÍTICA MONETÁRIA.

1.1 Os grandes objetivos e o arcabouço institucional da política monetária devem ser claramente definidos em legislação ou regulamentação pertinente, inclusive, quando cabível, numa lei do banco central.

1.1.1 Os grandes objetivos da política monetária devem ser definidos na legislação e comunicados e explicados ao público.

1.1.2 As responsabilidades do banco central devem ser definidas na legislação.

1.1.3 A legislação que rege o banco central deve explicitar a competência deste para aplicar instrumentos de política monetária a fim de atingir os objetivos da política.

1.1.4 A responsabilidade institucional pela política cambial deve ser comunicada ao público.

1.1.5 As modalidades gerais de responsabilidade pela condução da política monetária e por quaisquer outros deveres confiados ao banco central devem constar de legislação específica.

1.1.6 Se o governo puder revogar as decisões de política do banco central em circunstâncias excepcionais, as condições para invocar esta autoridade e as formas de apresentá-las ao público devem constar de legislação específica.

1.1.7 Os procedimentos para a nomeação do presidente e dos membros do órgão governante do banco central, a duração de seus mandatos e os eventuais critérios gerais para sua exoneração devem constar de legislação específica.

1.2 A relação institucional entre as operações monetárias e fiscais deve ser claramente definida.

1.2.1 Caso seja facultado ao banco central conceder empréstimos ou adiantamentos ao governo, ou autorizar-lhe a efetuar saques a descoberto, as condições em que essas operações são permitidas e os limites cabíveis devem ser comunicados ao público.

1.2.3 Os procedimentos para a participação direta do banco central nos mercados primários de títulos da dívida pública (se permitida) e nos mercados secundários devem ser comunicados ao público.

1.2.4 A intervenção do banco central no resto da economia (por exemplo, por meio de participação acionária, participação em conselhos de administração, aquisições, ou provisão de serviços contra comissão) deve ser realizada de forma aberta e pública, com base em princípios e procedimentos bem definidos.

1.2.5 A forma de distribuição dos lucros e de manutenção do capital social do banco central deve ser comunicada ao público.

1.3 As funções exercidas pelo banco central como agente do governo devem ser claramente definidas.

1.3.1 Se cabível, as responsabilidades do banco central como i) gestor da dívida pública interna e externa e das reservas cambiais, ii) banqueiro do governo, iii) agente fiscal do governo e iv) assessor das políticas econômica e financeira e promotor da cooperação internacional devem ser comunicadas ao público.

1.3.2 Deve ser comunicada ao público a repartição da competência entre o banco central e o ministério das finanças ou um órgão público independente nas áreas de emissão primária de títulos públicos, organização do mercado secundário, entidades depositárias e mecanismos de compensação e liquidação de operações de compra e venda de títulos públicos.

II. ABERTURA NA FORMULAÇÃO E DIVULGAÇÃO DAS DECISÕES DE POLÍTICA MONETÁRIA

2.1 A estrutura, os instrumentos e as metas utilizadas na consecução dos objetivos da política monetária devem ser comunicados e explicados ao público.

2.1.1 Os procedimentos e práticas que regem os instrumentos e as operações da política monetária devem ser comunicados e explicados ao público.

2.1.2 As normas e procedimentos aplicáveis às relações e transações do banco central com contrapartes no contexto de suas operações monetárias e nos mercados onde atua devem ser comunicados ao público.

2.2 Caso compita a um órgão permanente de formulação de política monetária reunir-se para avaliar a evolução da conjuntura econômica subjacente, monitorar os avanços rumo à consecução dos objetivos da política monetária e traçar as políticas para o período seguinte, a composição, a estrutura e as funções desse órgão devem ser comunicadas ao público.

2.2.1 Se este órgão realizar reuniões periódicas para avaliar a evolução da conjuntura econômica subjacente, monitorar o avanço rumo à consecução dos objetivos da política monetária e traçar as políticas para o período seguinte, o calendário das reuniões deve ser comunicado ao público com antecedência.

2.3 As mudanças na configuração dos instrumentos de política monetária (à exceção das de sintonia fina) devem ser anunciadas e explicadas ao público oportunamente.

2.3.1 O banco central deve informar publicamente, com uma defasagem máxima previamente anunciada, as principais considerações que respaldem suas decisões de política monetária.

2.4 O banco central deve emitir pronunciamentos públicos periódicos sobre os avanços rumo à consecução dos objetivos da política monetária, bem como sobre as perspectivas de atingi-los. A forma de fazer esses pronunciamentos pode variar conforme o arcabouço da política monetária, inclusive o regime cambial.

2.4.1 O banco central deve apresentar periodicamente ao público seus objetivos de política monetária, especificando, entre outros aspectos, sua justificação, metas quantitativas e instrumentos, se cabível, e as principais hipóteses subjacentes.

2.4.2 O banco central deve apresentar ao público, conforme programação específica, um relatório sobre a evolução da conjuntura macroeconômica e suas implicações para os objetivos da política monetária.

2.5 No caso de propostas de alteração técnica significativa na estrutura da regulamentação monetária, em princípio, deverão ser realizadas consultas com o público dentro de um prazo apropriado, salvo em circunstâncias excepcionais.

2.6 A regulamentação sobre a declaração de dados ao banco central pelas instituições financeiras, para fins de política monetária, deve ser comunicada ao público.

III. ACESSO PÚBLICO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE A POLÍTICA MONETÁRIA

3.1 A divulgação e apresentação de dados do banco central deve seguir padrões de cobertura, periodicidade, tempestividade e acesso público que sejam coerentes com os Padrões de Divulgação de Dados do FMI.

3.2 O banco central deve apresentar ao público seu balanço patrimonial em datas preanunciadas e, decorrido um prazo previamente definido, divulgar informações selecionadas sobre o conjunto de suas operações de mercado.

3.2.1 Os balancetes do banco central devem ser comunicados ao público frequentemente, de acordo com um calendário preanunciado. Balanços detalhados do banco central, elaborados de conformidade com normas contábeis apropriadas e documentadas publicamente, devem ser apresentados ao público ao menos uma vez por ano.

3.2.2 Informações sobre as operações monetárias do banco central, inclusive os montantes agregados e as condições de refinanciamento ou outros mecanismos devem ser reveladas ao público de acordo com um calendário preanunciado (mantido o sigilo comercial).

3.2.3 Respeitadas a confidencialidade e a privacidade das informações sobre empresas individuais, informações agregadas sobre o apoio financeiro emergencial fornecido pelo banco central, devem ser apresentadas ao público por meio de um pronunciamento do banco central, desde que tal divulgação não ameace a estabilidade financeira.

3.2.4 Informações sobre ativos de reserva, passivos e compromissos cambiais das autoridades monetárias devem ser apresentadas ao público de acordo com um calendário preanunciado, de forma coerente com os Padrões de Divulgação de Dados do FMI.

3.3 O banco central deve criar e manter serviços de informação ao público.

3.3.1 O banco central deve ter um programa de publicações, que inclua um Relatório Anual.

3.3.2 Os funcionários graduados do banco central devem estar prontos para explicar ao público os objetivos e o desempenho da instituição e, em princípio, devem autorizar a divulgação pública do texto de seus pronunciamentos.

3.4 Os textos da regulamentação emitida pelo banco central devem ser postos prontamente à disposição do público.

IV. RESPONSABILIDADE E GARANTIAS DE INTEGRIDADE DO BANCO CENTRAL

4.1 Os dirigentes do banco central devem estar disponíveis para comparecer perante uma autoridade pública designada, para prestar contas da condução da política monetária, explicar os objetivos de política da instituição, descrever seu desempenho na consecução desses objetivos e, se cabível, trocar ideias sobre a situação da economia e do sistema financeiro.

4.2 O banco central deve apresentar ao público demonstrações financeiras auditadas de suas operações de acordo com um calendário preanunciado.

4.2.1 As demonstrações financeiras devem ser examinadas por auditores independentes. Devem constar das demonstrações financeiras apresentadas ao público informações sobre as políticas contábeis e quaisquer ressalvas às próprias demonstrações.

4.2.2 Os procedimentos internos de governança necessários para garantir a integridade das operações, inclusive os mecanismos de auditoria interna, devem ser comunicados ao público.

4.3 As informações sobre as despesas e receitas operacionais do banco central devem ser apresentadas ao público anualmente.

4.4 Os padrões para a condução das finanças pessoais dos dirigentes e funcionários do banco central, bem como as regras para impedir a exploração de situações em que haja conflito de interesses, inclusive qualquer obrigação fiduciária geral, devem ser comunicados ao público.

4.4.1 As informações sobre a proteção legal concedida aos dirigentes e funcionários do banco central no desempenho de suas funções oficiais devem ser comunicadas ao público.

Acerca das categorias propostas pelo Fundo Monetário Internacional, Lefort (2003) tece as seguintes considerações:

1. Definição clara das funções, responsabilidades e objetivos dos bancos centrais para a política monetária: as funções, responsabilidade e objetivos do banco central devem ser claramente definidas em uma legislação relevante. Os bancos centrais devem revelar o que estão fazendo para atingir seus propósitos, os princípios fundamentais que orientam suas ações e qualquer mudança de objetivos;
2. Abertura na formulação e divulgação das decisões de política monetária: o banco central deve descrever e explicar ao público os modelos estruturais, os instrumentos e métodos utilizados para alcançar os objetivos de política monetária. Mudanças na política devem ser prontamente anunciadas e o banco central deve anunciar os progressos feitos em direção do cumprimento de seus objetivos;

3. Acesso público às informações sobre a política monetária: o banco central deve facilitar a disseminação de informações compreensivas e confiáveis para os mercados, o público em geral e para as demais autoridades econômicas. Deve igualmente estabelecer e monitorar um serviço de informação para disseminação de informações sobre suas políticas, operações e sobre assuntos monetários e financeiros. Esse serviço de informações deve estabelecer comunicação com o público em geral, a imprensa, o parlamento e até organizações não governamentais. Bancos centrais devem ter um programa de publicações, incluindo relatório anual, de fácil acesso ao público;
4. Responsabilidade e garantias de integridade do banco central: as autoridades monetárias devem estar disponíveis para, diante de autoridades públicas designadas, proverem esclarecimento sobre a condução da política monetária, explicando os objetivos da instituição, descrevendo a *performance* operacional e possíveis alterações no estado da economia e do sistema financeiro.

Andrade (2005) por sua vez, ao comparar o grau de transparência entre o Banco Central do Brasil e o da Inglaterra, construiu um modelo de verificação de transparência calcado em quatro dimensões: 1. transparência em relação às decisões de política monetária; 2. transparência em relação à visão futura sobre economia; 3. transparência em relação às intervenções no mercado financeiro; 4. transparência relacionada a outros tópicos gerais. Para cada uma dessas dimensões o autor atribuiu uma série de questões que servem para quantificar a postura mais ou menos transparente da autoridade monetária, conforme a seguir:

1. Quanto à transparência em relação às decisões de política monetária:
 - 1.1. Realiza uma entrevista coletiva depois de cada decisão de política monetária?
 - 1.2. Divulga ata com o número de votos a favor e contra a decisão de política monetária?
 - 1.3. Divulga ata apresentando opiniões alternativas dos responsáveis pela decisão de política monetária?
 - 1.4. Divulga ata com o voto de cada membro que participa da decisão de política monetária?
 - 1.5. Divulga explicação de cada um dos membros que votou contra a decisão majoritária no comitê de política monetária?
2. Quanto à transparência em relação à visão futura sobre a economia:
 - 2.1. Realiza uma entrevista coletiva depois da divulgação do relatório de inflação?
 - 2.2. Divulga diferentes previsões de inflação no seu relatório de inflação?

- 2.3. Fornece informações suficientes que permitem ao mercado replicar suas previsões de inflação?
- 2.4. Existe um órgão independente responsável pelo cálculo da previsão de inflação?
- 2.5. Anuncia metas de curto e médio prazo para algumas variáveis reais da economia?
- 2.6. Divulga um “*conditional forward tracks*” para a taxa de juros?
3. Quanto à transparência em relação às intervenções no mercado financeiro
 - 3.1. Divulga informações sobre as intervenções ocorridas no mercado financeiro?
 - 3.2. Publica ata sobre as decisões de intervenção no mercado financeiro?
4. Quanto à transparência em relação a outros tópicos
 - 4.1. Existe uma regulamentação que indique sob que circunstâncias intervenções no mercado financeiros não devem ser tornadas públicas?
 - 4.2. Existe um “*black-out period*” para os membros de comitê de política monetária?

Apesar da clara importância de posturas convergentes com as práticas de transparência, no caso específico da atuação da autoridade monetária, existem certas situações onde há uma preferência pela manutenção de certo nível de ambiguidade ou segredo em relação ao seu conjunto de informações. Segundo Andrade (2004, p.353) uma primeira circunstância está relacionada à possibilidade, quando da presença de informação privada, de a autoridade monetária criar surpresas inflacionárias com efeitos positivos temporários sobre as variáveis reais da economia, como o nível de atividade e a taxa de desemprego. Outra possível circunstância desvantajosa para uma maior transparência do BC é a de eliminar a sua flexibilidade na condução da política monetária. Nessa visão, ainda para Andrade (2004, p. 354), a transparência completa pode levar o banco central a ficar atado, no futuro, a alguma política sinalizada no passado.

Para Lefort (2003, p. 6) todas as informações, a princípio, deveriam ser disponibilizadas, a menos aquelas relacionadas a informações privativas de instituições financeiras supervisionadas pelo banco central e aquelas relacionadas a transações cambiais. Geralmente os bancos centrais devem balancear os ganhos de eficiência e *accountability* advindos de maior transparência com a necessidade de confidencialidade. Existem, contudo, opiniões que se apresentam contrárias a uma maior transparência dos bancos centrais. Nessa visão, uma maior transparência ensejaria maior volatilidade dos mercados já que por ser mais transparente o banco central emitiria uma maior quantidade de informações e sinalizações para o público podendo gerar com confusão na interpretação dos dados (LEFORT, 2003, p. 6). Ademais, maior transparência implica necessidade de recursos adicionais para que haja uma comunicação mais efetiva. Assim, os custos advindos do aumento de transparência, em

termos de compilação e disseminação de informação, além do risco de promover reações adversas do mercado, devem ser considerados vis-à-vis seus potenciais benefícios (LEFORT, 2003, p. 7).

Nesse sentido, quanto às práticas de transparência, Jensen (2002) entende que é possível identificar um *trade-off* entre ganhos com credibilidade e perdas com flexibilidade. A transparência facilita a formação das expectativas do mercado e a inferência de resultados futuros. Portanto, qualquer medida adotada pelo banco central influenciará de forma significativa as expectativas do público e os resultados econômicos correntes forçando a autoridade monetária a ser mais cautelosa em suas decisões. Nesse caso, segundo Mendonça e Cruz (2007), a transparência é vantajosa se o banco central não tem credibilidade e precisa construí-la ganhando a confiança do setor privado. No entanto, no caso da política monetária ser dotada de credibilidade, a transparência acaba por impor restrições importantes à ação do banco central diminuindo suas flexibilidade para responder a choques.

Contudo, essa visão não é necessariamente correta, dado que a manutenção da flexibilidade do banco central é fundamental e pode conviver com elevado grau de transparência. Se novas informações passarem a ser tratadas pelo banco central, ele deve mudar sua estratégia e sua política monetária, que serão, possivelmente, diferentes das anteriormente planejadas. Assim é que, uma grande previsibilidade na forma de atuação da autoridade monetária, consequência de sua transparência, não elimina, necessariamente, a sua capacidade de surpreender o mercado e até mesmo atuar no sentido contrário das expectativas dos agentes, caso necessário (ANDRADE, 2004, p. 354).

Evidente que casos de constantes alterações no curso da política podem redundar em perda de credibilidade do banco central. Se aquela instituição for muito detalhista ou específica em sua estratégia, dada a potencial imprecisão dos modelos econômicos, talvez ela seja levada a reiterá-la e ajustá-la constantemente, aumentando a incerteza dos agentes. Esse aspecto, no entanto, não deve ser entendido como um argumento contrário à transparência do banco central, mas provavelmente constitui-se em uma indicação que não seja desejável que este grau seja extremamente elevado. Assim, uma questão importante passaria a ser qual o nível de transparência ótimo de um banco central. O ponto seria identificar se, eliminando as informações proprietárias e confidenciais, todas as demais informações disponíveis, incluindo aquelas que indicam sua forma de atuação nos diversos aspectos relativos à condução da política monetária, devem ser tornadas públicas.

Sobre o assunto, Haan et al. (1998) correlacionam o nível ótimo de transparência com o grau de independência do banco central. Para os autores para um dado objetivo de inflação a

ser alcançado, o nível ótimo de transparência é maior quanto menor for o grau de independência do banco central. O ponto central seria que as expectativas de inflação podem ser reduzidas por meio de um maior nível de transparência ou de um maior grau de independência da autoridade monetária. Já que a última não pode ser alterada rapidamente e, pelo menos no curto prazo, é uma variável dada, os *decisores* compensariam um menor grau de independência com mais transparência, de forma a facilitar o alcance do seu objetivo de estabilização monetária.

Para Andrade (2004, p. 357) o grau de transparência guarda relação também com a tradição, e reputação, variáveis que se materializam na noção de credibilidade do banco central. Para esse autor, bancos centrais com menor credibilidade devem compensar essa situação com um maior grau de transparência, de forma análoga ao raciocínio feito com a independência. Além dessas questões de natureza institucional relacionadas à independência e credibilidade, o nível de transparência de um banco central também está associado ao regime monetário utilizado. Blinder et al. (2001) advogam que regimes com menor margem de manobra por parte das autoridades monetárias estão relacionados com uma menor necessidade de transparência; regimes mais flexíveis, pelo contrário, estão relacionados com um maior grau de transparência e comunicação. Por exemplo, modelos como o *currency board* tornam o banco central refém de regras automáticas de ajustamento às variações nas reservas internacionais, assim um número reduzido de informações é requerido pelos participantes do mercado, tais como o valor da paridade cambial, o nível de reservas e a base monetária. Já regimes como o de metas de inflação, adotado no Brasil, exigem, por sua vez, a elaboração de cenários de médio e longo prazo; modelos e expectativas do mercado são utilizados para elaborar tais cenários, ao mesmo tempo em que essas mesmas expectativas são formadas de acordo com as ações de política. Assim, em regimes mais discricionários são exigidos um maior volume de informações por parte dos agentes econômicos o que implica necessidade de uma maior transparência.

Para Haan e Eijffinger (2000) um bom banco central deve ser previsível estrategicamente, mas não taticamente, ou seja, a autoridade monetária deve ser completamente transparente sobre suas estratégias de médio e longo prazo, sendo o mais claro possível em relação às metas intermediárias e como pretende alcançá-las. Contudo, no curto prazo, as ações táticas utilizadas devem guardar alguma ambiguidade, principalmente no mercado de câmbio e nas operações de mercado aberto a fim de garantir uma atuação mais isenta e efetiva. Assim, pode-se concluir que não é completamente adequado ao banco central seguir uma estratégia na qual fornece todas as informações para os demais atores, já que essa

estratégia pode colocar em risco o próprio cumprimento das funções designadas para essa instituição. Como disse Greenspan (1993) “*in a democratic society all public policy making should be in the open, except when such a forum impedes the primary function assigned to the institution*”.

Contudo, Andrade (2004, p. 358) alerta para o fato de que, mesmo a transparência se constituindo em poderoso instrumento de ação dos bancos centrais, além de uma consequência das relações entre Estado e sociedade em um contexto democrático, os bancos centrais não devem relegar para um segundo plano a qualidade da informação disponibilizada: “a clareza é fundamental nas suas explicações para o público”. Nesse sentido, é importante salientar, como faz Mendonça (2006, p. 196), que a definição de transparência está associada com a informação de que os agentes possuem, e não com o simples fato de divulgar informações. A divulgação de informações pode levar a erros de interpretação, contribuindo para o aumento da volatilidade do mercado financeiro. Além disso, se houver a necessidade de os agentes econômicos se esforçarem para extrair informação útil dos dados disponibilizados pelo banco central, a informação assimétrica pode perdurar.

Dando ênfase à questão do entendimento das informações disponibilizadas pelo banco central, Winkler (2000) define transparência não com foco no volume de informação disponibilizada, mas, principalmente, pelo grau de genuíno entendimento do processo de política monetária e das decisões de política por parte do público, em decorrência de um processo de comunicação bem sucedido, entre a autoridade monetária e a sociedade. A partir dessa definição o autor identifica quatro aspectos que integram a noção de transparência dos bancos centrais, a saber:

1. Abertura: quantidade de informação precisa que é disponibilizada. Contudo, abertura, por ela mesma, não é suficiente para promover transparência, quando essa é definida como uma medida de entendimento genuíno.
2. Clareza: grau de clareza na apresentação e interpretação da informação. A necessidade de clareza advém da atividade de processamento informacional requerida pela filtragem e interpretação da informação. Informação tem que ser processada, estruturada, condensada, simplificada e contextualizada para se tornar compreensível. O nível ótimo de clareza será diferenciado dependendo do público e da situação. A necessidade de clareza se tornará mais pronunciada quando contextualizada em um processo de comunicação envolvendo um emissor e um receptor. Assim, transparência torna-se um fenômeno social e não só uma propriedade de uma ferramenta de comunicação.

3. Entendimento comum: grau de compartilhamento de ferramentas de interpretação (linguagem) entre as partes do processo de comunicação para codificar e decodificar a mensagem. Esse aspecto pode ser tomado tanto como uma pré-condição para uma comunicação bem sucedida, quanto o principal objetivo de uma transparência genuína.
4. Honestidade: grau em que os modelos e estruturas de entendimento e análise utilizados pelo banco central internamente correspondem aos apresentados nas comunicações externas. Como a extensão da clareza requer simplificação tanto no estágio de processamento da informação quanto na transmissão, honestidade não necessariamente vai coincidir com a abertura.

Para Winkler (2000) a transparência é fundamentalmente um fenômeno social e deve ser vista como uma medida de compreensão genuína da mensagem ou informação transmitida pelo banco central ao setor privado. Assim, a fim de se atingir níveis elevados de transparência, o grau de abertura, por si só, não é suficiente, pois a informação deve ser processada, estruturada, condensada e simplificada, de modo que se torne compreensível para o receptor. Dessa forma, a clareza na apresentação e a interpretação da mensagem tornam-se bastante relevante. Além de clara, a linguagem utilizada deve ser compartilhada entre as partes, o que torna emergente a dimensão do entendimento comum, a qual mensura o grau de compartilhamento dos sentidos. Contudo, não basta que a mensagem seja clara e que haja o compartilhamento de linguagem e sentido. A mensagem deve também corresponder, com fidedignidade, à estrutura interna de raciocínio e análise do banco central, ou seja, a mensagem deve ser honesta.

Dessa forma, tem-se uma definição mais ampliada do conceito de transparência, o que leva ao enfrentamento de outra natureza de problema relacionado ao *trade-off* entre clareza, honestidade e eficiência informacional interna aos bancos centrais. Se a autoridade monetária optar por uma comunicação externa acessível, ou seja, pela clareza comunicacional, estará abrindo mão de uma maior eficiência informacional, à qual é alcançada a partir do processamento e avaliação da informação disponível acerca do estado e funcionamento da economia, tendo como custo um maior nível de complexidade nas análises. Consequentemente, tal custo é traduzido em maior dificuldade de transmitir ao setor privado, de forma clara, os principais pontos do processo decisório. Por outro lado, se a opção da autoridade monetária for por eficiência e honestidade, perde-se algum grau de clareza na transmissão de mensagens. Se, ao contrário, a opção for por clareza e eficiência, graus de honestidade são perdidos, já que a eficiência informacional está associada à complexidade. Se

a escolha for por honestidade e clareza, perde-se em eficiência informacional, já que as decisões tomadas serão mais simplórias, o que reduz a flexibilidade de ação da autoridade monetária diante de situações específicas que exijam decisões mais elaboradas e, portanto, são mais difíceis de serem explicadas ao público.

5.7 A comunicação pública dos Bancos Centrais

*O dinheiro não só fala, como faz muita gente calar a boca.
(Millôr Fernandes)*

Atualmente observa-se uma maior atenção por parte dos bancos centrais com relação à comunicação com o público. Uma das razões para esse incremento nas ações comunicativas deve-se à necessidade de maior *accountability* para a autoridade monetária que tem se tornado cada vez mais independente. Com essa situação de independência, os bancos centrais, em respeito aos princípios de soberania democrática, precisam explicar melhor suas ações e suas decisões. Contudo, além dessa questão de natureza política relacionada à transparência e *accountability*, a comunicação da autoridade monetária também traz benefícios do ponto de vista econômico.

Para Pereira (2004) são duas as razões para justificar o processo comunicacional entre banco central e o setor privado. A primeira é que as sociedades democráticas requerem, cada vez mais, a *accountability* por parte das instituições que lidam com assuntos de interesse público, incluindo os bancos centrais. Essa prestação de contas se dá pelo estabelecimento de um canal no qual os gestores de política explicam suas decisões para diversos públicos. A segunda razão é explicada pelo fato de que a política monetária também se faz pelas expectativas dos mercados financeiros. Assim, para administrar tais expectativas, influenciando no nível de preços dos ativos financeiros e, conseqüentemente, nas decisões de demanda agregada que dependem de tais preços, os *decisores* precisam comunicar-se constantemente com os mercados. Em face da necessidade de coordenação de expectativas, os gestores de política tentam fazer com que os mercados entendam suas ações, acreditem que sejam as mais adequadas e ajam em direção e magnitude suficientes para causar os efeitos desejados. A comunicação, dessa forma, é explicada pela necessidade de se alcançar determinados resultados estabelecidos pelo banco central. O processo comunicacional entre o banco central e o mercado pode ser entendido, assim, como um importante canal de transmissão de política monetária (PEREIRA, 2004, p. 1-3).

A condução das expectativas do mercado é importante para gestão da política monetária porque o principal instrumento de atuação dos bancos centrais – a taxa de juros de

curto prazo – só trará efeitos de longo alcance, na medida em que houver consistência entre as expectativas dos agentes do mercado e as do banco central quanto à dinâmica futura da economia. Havendo essa convergência, a taxa de curto prazo, definida pelo banco central, impactará tanto as taxas de longo prazo, quanto os preços relevantes da economia como das ações e do câmbio, por exemplo. A política monetária, assim, torna-se realmente eficiente quando impacta a curva de preços de longo prazo a qual é determinada basicamente pelas expectativas dos agentes do mercado (BERNAKE, 2004). De fato, o banco central só terá reais poderes de interferência na economia se tiver a habilidade de dar forma às expectativas dos participantes do mercado (CARRE, 2005, p. 17). E a principal forma de intervir nas expectativas é através do processo de comunicação, que assim passa a se constituir em um instrumento efetivo de política monetária. A coordenação das expectativas, contudo, não pode ser entendida como um processo unilateral imposto pelo banco central. Ela é mais um esquema mútuo que supõe a capacidade de interpretação dos agentes e a necessidade da construção de um nível de entendimento comum sobre o ambiente econômico atual e futuro. Esse entendimento comum, de fato, constitui-se em pré-requisito para coordenação de expectativas do mercado. A política monetária é produto de um processo de aprendizado interacional entre o banco central e os agentes do mercado. Os bancos centrais devem, portanto, comunicar e explicar a fim de convencer e construir o entendimento comum (CARRE, 2005, p. 20). Uma vez construído o entendimento comum entre mercado e banco central, os atores estão aptos a interpretar as decisões da autoridade monetária e atuar de maneira convergente, constituindo-se em parceiros da eficiência da política monetária.

Nesse sentido, para Carre (2005, p. 14) a comunicação deve ser entendida não só como meramente disponibilizar informação. O processo comunicativo como instrumento de política monetária deve envolver alto grau de explicação e justificativa para as ações e argumentação entre os envolvidos. A comunicação deve facilitar o processo deliberativo entre o banco central e os agentes do mercado, além de tornar a autoridade monetária mais compreensível perante o público. Na perspectiva de Winkler (2000) as estratégias de política monetária são identificadas não somente como funções de reação do banco central frente às contingências da economia, mas também como linguagens cujos papéis são coordenar expectativas e reduzir a multiplicidade de equilíbrios possíveis.

Segundo Haan, Eijffinger e Rybinski (2007), a habilidade do banco central em afetar a economia depende fortemente de sua habilidade de influenciar as expectativas do mercado quanto ao futuro das taxas de juros e não somente quanto aos níveis atuais. Por isso, a compreensão do público quanto às políticas atuais e futuras constitui-se em fator crítico para a

efetividade da política. Assim, a política monetária, segundo os autores, tem se transformado na “arte de gerenciar expectativas”. Como resultado, a comunicação tornou-se um instrumento-chave nas ações de política monetária. Nesse caso, a comunicação dos bancos centrais pode ser definida como um processo de provisão de informação ao público em geral sobre os objetivos e estratégias da política monetária, a percepção do estado da economia e perspectivas futuras. A comunicação pode ser feita de várias maneiras: conferências, atas de reunião, boletins, discursos e entrevistas. Os citados autores apresentam duas razões pelas quais a comunicação tem se tornado cada vez mais útil para os bancos centrais: primeiro, a comunicação pode ser um ferramenta direta e efetiva na influência das expectativas do mercado, desempenhando um papel central para efetividade da política monetária e, conseqüentemente, da economia como um todo; segundo, a comunicação pode ser valiosa para redução de incertezas nos mercados financeiros, melhorando sua *performance*.

Contudo, aqueles autores chamam atenção também para o fato de que não está claro sobre o que se constitui uma estratégia ótima de comunicação, já que não há a certeza de que mais informação é sempre preferível. Toda estratégia de comunicação em política monetária enfrenta um conflito potencial: nem sempre o nível máximo de informação é adequado para a melhor eficiência no desempenho de suas atribuições. Mesmo porque, nos casos em que a autoridade monetária goza de elevada credibilidade, o mercado é capaz de se posicionar adequadamente, somente a partir das ações de política monetária, sem a necessidade de um processo de comunicação mais intenso. É como se, na presença de credibilidade e expectativas racionais, o banco central pudesse ser transparente sem ser comunicativo (HAAN, EIJJFINGER e RYBINSKI, 2007). Por outro lado, Haan, Eijffinger e Rybinski (2007) assinalam que em situações de racionalidade limitada, assimetria de informação, ausência de regras claras de atuação ou baixa credibilidade a comunicação torna-se relevante.

Pereira (2004), com base no trabalho de Winkler (2000), alerta para as dificuldades que envolvem o processo comunicacional da política monetária principalmente se for considerada a heterogeneidade dos atores envolvidos. A qualidade do conteúdo informacional dependerá das intenções e capacidades de codificação do emissor da mensagem, assim como das necessidades informacionais e capacidades de decodificação e interpretação de cada receptor. O balanço entre benefícios e custos associados à busca, processamento e interpretação de informações e o horizonte de tempo considerado, impõem necessidades e, portanto, níveis ótimos de clareza, que diferem de agente para agente. Tal fato exige que cuidados especiais sejam tomados por parte do banco central, pois mecanismos que transmitam informações por canais privados e mensagens diferenciadas de acordo com o

público-alvo podem gerar assimetrias e dificuldades extras de interpretação. Assim, segundo Pereira (2004, p.13) se a autoridade monetária optar por uma comunicação externa massiva poderá estar abrindo mão de uma maior eficiência informacional, a qual é alcançada a partir do processamento e avaliação da informação disponível acerca do estado e funcionamento da economia, tendo como custo um maior nível de complexidade nas análises. Conseqüentemente, tal custo é traduzido em maior dificuldade de transmitir ao setor privado, de forma clara, os principais pontos do processo decisório.

Outro aspecto relevante no processo comunicacional da autoridade monetária é a necessidade da utilização de uma linguagem compreensível e comum entre as partes envolvidas, principalmente pela própria natureza do mercado financeiro que muitas vezes está sujeito a comportamentos de manada. Ao avaliar o impacto de uma política do banco central sobre preços dos ativos, os participantes do mercado têm não somente que resolver um problema de extração de sinal, no que se refere às intenções da autoridade monetária, mas também fazer inferência acerca da interpretação realizada pelos outros participantes em relação a esse mesmo problema.

Segundo Carre (2005, p.15) para que o processo de comunicação do banco central alcance seus objetivos na condução das expectativas do mercado deve apresentar um padrão de explicações que sejam extensivas, claras, focadas no futuro, agendadas e estruturadas. Uma comunicação extensiva, segundo o autor, não quer dizer que seja diária. A frequência deve ser limitada em um calendário previamente fixado, de tal forma que não haja surpresa para os agentes. Carre (2005, p. 16) distingue, ainda, dois tipos de audiência para a comunicação de bancos centrais: os participantes do mercado, o público em geral e os políticos. Essa dualidade de públicos torna o processo comunicacional da autoridade monetária mais complexo, já que implica utilização de uma variedade maior de canais de comunicação, de diferentes níveis de complexidade e de diferentes horizontes temporais.

A comunicação com o mercado visa assegurar a eficiência da política monetária, por meio da coordenação das expectativas quanto ao curso da economia. O primeiro passo desse ramo da comunicação com o mercado é apresentar a estratégia de política monetária a fim de promover um compartilhamento. O segundo passo é convencer quanto à consistência e relevância da estratégia perseguida pelo banco central. Dessa forma, a comunicação constitui-se em uma maneira de reduzir as incertezas que permeiam a atuação do mercado, quais sejam as incertezas quanto à própria política monetária; quanto à evolução da economia em geral e sobre outras diversas variáveis (CARRE, 2005, p. 17-18).

Já a comunicação do banco central com o público em geral e com os políticos intenta transformar as decisões de política monetária em consenso. Isto é, procurar dar legitimidade às ações empreendidas pela autoridade monetária. Esse componente faz-se necessário porque os bancos centrais são inseridos em uma sociedade democrática, portanto, carecem de suporte da sociedade e de seus representantes. Como detentores de mandato da sociedade para condução dos assuntos monetários, os bancos centrais precisam estar constantemente submetendo seus argumentos para que o público possa anuir quanto aos rumos tomados. Essa prática comunicativa reveste a política monetária de maior suporte junto à sociedade (CARRE, 2005, p.18).

5.8 Notas conclusivas do capítulo

*Quem tem muito dinheiro, por mais inepto que seja,
tem talentos e préstimo para tudo; quem o não tem,
por mais talentos que tenha, não presta para nada.
(Antônio Vieira)*

Constituindo-se em elemento central para a sociedade coetânea, a moeda reveste-se de características e atributos que permitem viabilizar as configurações sociais mais complexas e diversas atualmente experimentadas. Sem o concurso da utilização da moeda como elemento de viabilização de trocas, as sociedades, certamente, não poderiam ter atingido formas mais especializadas de divisão do trabalho e patamares elevados de desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, pode-se estabelecer uma nítida relação entre o surgimento e aprimoramento da moeda com os avanços econômicos e financeiros experimentados pela humanidade. A par dessa importância, as instituições criadas com a responsabilidade de zelar pela moeda e administrar as consequências de sua utilização nos ambientes econômicos e financeiros — os bancos centrais — passam a ocupar posição de destaque na agenda de discussões de praticamente todos os países. O papel que os bancos centrais exercem na condução de variáveis importantes da economia acaba por impor a necessidade de uma atenta reflexão sobre a governança das políticas sob sua responsabilidade.

A governança da autoridade monetária constitui-se, portanto, em corolário decorrente da necessidade da boa gestão da moeda e dos ambientes financeiros, em consonância com o primado da democracia e da soberania popular. A essência teórica desse argumento recai sobre o reconhecimento da importância do sistema financeiro nas sociedades atuais e da necessidade de se democratizar e maximizar a efetividade de sua administração. Há, nesse sentido, a necessidade de se conceber um sistema de autoridade monetária, ao mesmo tempo submetido aos princípios constitucionais do Estado de direito e capaz de alcançar elevados

níveis de capacidade de concepção e implementação de políticas. A criação dessa ordem monetária converge para o enfrentamento de problemas de governabilidade democrática, tais como a legitimação da autoridade monetária e mecanismos institucionais aptos a torná-la mais responsável com relação à sociedade. Dessa forma, os princípios de boa governança atentam para a necessidade de que os bancos centrais sejam *accountables* e transparentes.

A *accountability* de bancos centrais remete à ideia de uma tecnologia de comprometimento por meio da qual a autoridade provê seus diversos públicos (sociedade, agentes econômicos e políticos) de informação e desprovê a si mesmo da possibilidade de seguir cursos de ação diferentes do que foi traçado, aumentando assim a credibilidade de suas ações. A transparência, por sua vez, refere-se à manutenção de um ambiente no qual as informações relacionadas à política monetária sejam disponibilizadas de maneira compreensiva, acessível e oportuna, estando relacionada com a abertura para explicar a racionalidade por trás das decisões e ações.

As posturas voltadas para maior *accountability*, transparência e comunicação são necessárias não só para dar resposta aos reclames por mais amplos processos de prestação de contas democráticos, como também para aumentar a efetividade das políticas, que podem ser aprimoradas se há um amplo conhecimento sobre sua concepção e condução. Dessa forma, plasma-se o entendimento de que a condução dialógica da política monetária, centrada na *accountability*, na transparência e na comunicação vem ao encontro das necessidades democráticas, mas também é um recurso importante para a própria implementação das políticas. Os mercados financeiros têm grande importância nas economias nacionais e seu direcionamento se dá, principalmente, pelas expectativas de seus participantes. Formar e conduzir essas expectativas constitui-se em parte relevante da política monetária. Essa é uma tarefa que seria impossível de ser conduzida sem a constituição de efetivos canais de comunicação entre o mercado e a autoridade monetária. De fato, o banco central só terá reais poderes de interferência na economia se tiver condições de conformar as expectativas dos participantes do mercado. E a principal forma de intervir nas expectativas é através do processo de comunicação. Assim, a comunicação passa a se constituir em um importante instrumento de transmissão da política monetária já que a condução das expectativas dos agentes é vital no processo de implementação das políticas.

Nesse sentido a comunicação deve ser entendida não só como meramente a disponibilização de informação. O processo comunicativo como instrumento de política monetária deve envolver alto grau de explicação, facilitando o processo deliberativo entre a autoridade e os agentes, além de tornar a autoridade mais compreensível perante o público.

Ademais, o processo comunicacional não pode ser entendido como um processo unilateral imposto pelo banco central. Deve ter uma dinâmica de interação que supõe a capacidade de interpretação dos agentes e a necessidade da construção de um nível de entendimento comum sobre as variáveis econômicas envolvidas. De fato, esse entendimento comum constitui-se em pré-requisito para coordenação das expectativas do mercado.

Essa forma de entendimento quanto ao comportamento da autoridade monetária remete às práticas discursivas propugnadas pela teoria da ação comunicativa de Habermas, apresentada em capítulo anterior. Essa postura assumida pelas autoridades monetárias volta-se para o paradigma do entendimento, que tem como foco as estruturas intersubjetivas, que estão implícitas no entendimento obtido nas interações contínuas. O agir orientado para o entendimento constitui-se em condição viabilizadora para intercompreensão, estando assentada na busca pela harmonização das ações por meio da comunicação, envolvendo a apresentação crítica e obtenção de consensos sobre as visões de mundo. Como se viu, as novas formas de atuação dos bancos centrais são regidas pelo primado da interação social, onde os planos de ação ficam coordenados pelo intercâmbio de atos comunicativos. Assim, na medida em que a comunicação serve ao entendimento, é possível reconhecer o papel da interação como mecanismo de coordenação das expectativas e das ações. É nesse sentido que se pode falar numa verdadeira prática comunicativa da política monetária.

6. FRONTEIRAS METODOLÓGICAS

6.1 Natureza e método da pesquisa

*As pessoas dividem-se entre aquelas que poupam
como se vivessem para sempre e aquelas que
gastam como se fossem morrer amanhã.
(Aristóteles)*

A presente pesquisa visou contribuir para o debate em torno da governança do Banco Central do Brasil, principalmente na sua dimensão informacional, o que levou a privilegiar as questões de abertura, transparência, comunicação, prestação de contas e responsabilização. O estudo não teve a pretensão de esgotar o assunto, mas sim de reunir informações, reflexões, conhecimentos e evidências que contribuam para o entendimento do tema e que auxiliem outros pesquisadores a desenvolver modelos que complementem o ora proposto. Para tanto, na presente pesquisa valeu-se do estudo de caso como abordagem metodológica central. A escolha por esse método levou em consideração a adequação do estudo de caso para o empreendimento de estudos aprofundados sobre temas específicos e envoltos em circunstâncias complexas e dinâmicas permeadas por dimensões e variáveis humanas. Quando se opta pela utilização do estudo de caso não se está fazendo propriamente uma escolha por uma metodologia, mas sim uma opção por um determinado objeto a ser estudado.

Um método de pesquisa, segundo Silva (2008) oferece um caminho sistemático para a realização de alguma coisa de forma ordenada e disciplinada, com cuidado e rigor. Procedimentos ou técnicas constituem um método, fornecem uma direção e os passos a serem seguidos, e movem um estudo para a ação (SILVA, 2008, p. 275). Nesse sentido, o método de estudo de caso é, geralmente, utilizado como meio de analisar os complexos processos sociais em conformações sociais, sendo que tanto pode ter finalidades exploratórias, descritivas ou explicativas. A dimensão exploratória possibilita a exploração da dinâmica do sistema sob estudo em seu próprio contexto organizacional, provendo a oportunidade de provar a complexidade da atividade social na organização. Os elementos descritivos possibilitam a descrição de uma situação com maior riqueza de detalhes e favorece a identificação de variáveis ambientais, que fornecem alternativas a estudos posteriores. Já os casos com finalidade explicativa têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, aprofundando o conhecimento da realidade por explicar a razão e o porquê das coisas (YIN, 2001).

Segundo Yin (2001) um estudo de caso é uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno estudado e o contexto não estão claramente definidos. Essa modalidade de pesquisa representa uma estratégia adequada quando se colocam questões centradas no “como” e no “por que” e quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos. Esse método ainda tem a vantagem de possuir a capacidade de lidar com um grande número de fontes de informações como, por exemplo, documentos, entrevistas e relatórios.

Para Roesch (1999) o estudo de caso permite a análise do fenômeno em profundidade dentro de um contexto especialmente adequado, ou seja, o ambiente natural no qual se circunscreve o próprio fenômeno, permitindo a consideração de grande número de variáveis as quais não necessitam ter sido previamente determinadas.

Para Tripodi, Fellin e Meyer (1975) o estudo de caso suscita a questão de como a vida social pode ser apreendida como um todo, a partir de um estudo de um único caso. Busca a validação de uma teoria no caso empírico, permitindo o entendimento de uma faceta que é intrínseca ao caso sob investigação. De acordo com esses autores o estudo de caso está em plena harmonia com os três conceitos que caracterizam qualquer método qualitativo: descrição, entendimento e explicação.

Segundo Selltiz et al. (1974) os estudos de caso têm como objetivo apresentar precisamente as características de uma situação, um grupo ou um indivíduo específico, com ou sem hipóteses iniciais a respeito da natureza de tais características. Nesses estudos uma consideração fundamental é a exatidão. O pesquisador precisa ser capaz de definir claramente o que deseja estudar e de encontrar métodos adequados para a mensuração. Há necessidade, portanto, de uma clara formulação de o que ou quem deve ser estudado, bem como de técnicas válidas e precisas para a efetivação desse estudo.

Para Triviños (1994) a metodologia de estudo de caso insere-se na vertente descritiva do método científico e tem como foco essencial o desejo de conhecer um determinado grupo, descrevendo com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Goode e Hatt (1968, p. 421, apud Godoy, 2006, p. 118) caracterizaram o estudo de caso como um método de olhar a realidade social que utiliza um conjunto de técnicas usuais nas investigações sociais como a realização de entrevistas, a observação participante, o uso de documentos e se constitui num meio de organizar os dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado. Assim, no estudo de caso o foco da atenção do pesquisador busca a compreensão de um fenômeno particular, em sua idiosincrasia e complexidade. A referência ao estudo de caso não reporta a uma escolha metodológica, mas sim a um

determinado objeto a ser estudado, que pode ser uma pessoa, um programa, uma instituição, uma empresa ou um determinado grupo de pessoas (GODOY, 2006, p. 119). Na visão de Godoy (2006, p. 121) a utilização do estudo de caso centra-se em uma situação ou evento particular cuja importância vem do que se pode revelar sobre o fenômeno - objeto da investigação. Para a autora, essa especificidade torna “o estudo de caso um tipo de pesquisa especialmente adequado quando se quer focar problemas práticos, decorrentes das intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas” (GODOY, 2006, p. 121).

Para Godoy (2006, p. 127), os estudos de caso são especialmente úteis quando o pesquisador deseja compreender os processos e interações sociais, situando-os no contexto histórico no qual estão imersos. Possibilita uma análise processual e contextual das várias ações e dos significados a elas atribuídos. Assim, constituem-se numa modalidade de pesquisa indicada quando se deseja capturar e entender a dinâmica dos processos e comportamentos dos quais se tem uma compreensão limitada, buscando obter uma compreensão ampla do objeto em estudo, identificando e analisando as várias formas de interação social que estão envolvidas, quais processos interativos são recorrentes e como são essas relações em um dado contexto.

Segundo a perspectiva de Stake (2000) uma investigação desenvolvida sob o rótulo “estudo de caso” pode ser elaborada a partir de diferentes óticas, devendo o pesquisador estar atento para suas escolhas que precisam estar alinhadas ao problema de pesquisa que se pretende responder. Para a autora, pode-se falar em diferentes tipos de estudo de caso — descritivo, interpretativo e avaliativo — considerando a natureza de seus objetivos. O estudo de caso é caracterizado como descritivo quando apresenta um relato detalhado de um fenômeno social e procura ilustrar a complexidade da situação e os aspectos nela envolvidos. O estudo de caso interpretativo, ainda segundo a autora, além de conter uma rica descrição do fenômeno estudado, busca encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou contrapor suposições teóricas. Denomina-se o estudo de caso de avaliativo quando a preocupação é gerar dados e informações obtidas de forma cuidadosa, empírica e sistemática, com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa. Para Godoy (2006, p. 125), esse tipo de estudo de caso pode ser entendido como uma pesquisa aplicada que informa determinados tipos de ação, fornece indicadores para o processo de tomada de decisão e aplica o conhecimento obtido para resolver problemas humanos e sociais.

Para Gil (1999, p. 73) o estudo de caso vem sendo utilizado com frequência cada vez maior pelos pesquisadores sociais, visto servir a pesquisas com diferentes propósitos, tais como:

- a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;
- b) descrever a situação no contexto em que está sendo feita determinada investigação; e
- c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situação muito complexas.

Contudo, faz-se necessário ressaltar que são identificadas certas fraquezas relacionadas ao método de estudo de caso. Como Scapens (1990) assinala, não há estudos de casos objetivos, já que a realidade social deve ser interpretada por um pesquisador e, conseqüentemente, os estudos de casos representam interpretações de realidades sociais. No presente trabalho, a realidade do pesquisador é afetada por sua proximidade com a equipe do Banco Central, o que, certamente, pode ter influenciado nas percepções dos eventos e das circunstâncias da organização.

Outra limitação apresentada pela metodologia, segundo Triviños (1994), é que os resultados alcançados somente são válidos para o caso que se estuda, não podendo ser generalizados para outras situações. Ademais, as informações coletadas podem sofrer manipulações dos entes sob estudo.

Para Gil (1999) apesar de poder ser utilizado em vários tipos de pesquisas, tanto exploratórias, quanto descritivas e explicativas, existem os seguintes preconceitos contra o estudo de caso:

- a) falta de rigor metodológico já que para a realização de estudos de caso não são definidos procedimentos metodológicos rígidos, sendo freqüente a presença de vieses na pesquisa;
- b) dificuldade de generalização pois a análise de um único caso fornece uma base muito frágil para a generalização;
- c) os estudos de caso demandam muito tempo para ser realizados e frequentemente seus resultados tornam-se pouco consistentes.

6.2 Modelo conceitual e definição operacional das categorias de análise

*Só o dinheiro faz avançar o mundo.
(Públio Siro)*

A pesquisa pretendeu avaliar a governança do Banco Central do Brasil, com ênfase nos seus aspectos informacionais. Nesse sentido, o conceito de governança foi tomado a partir da revisão de literatura anteriormente procedida, como um estilo de direção social, distinto do modelo de controle marcadamente hierárquico, caracterizado por um maior nível de

cooperação e interação entre o Estado e os atores não estatais; no interior de redes de decisão e ação mistas entre o público e o privado (MAYNTZ, 1999). Dessa forma, o termo governança se presta a descrever um estilo de coordenação de ações coletivas marcado pela pluralidade e multipolaridade, com caráter dinâmico, sistêmico e complexo que, em razão da sinergia das ações públicas, privadas e sociais, incrementa clareza, capacidade e eficácia no alcance de objetivos coletivos. Sendo, portanto, resultado da deliberação e ação conjunta entre governo e organizações privadas e sociais (AGUILLAR, 2007).

Sob esse enfoque de governança, a direção da sociedade não pode dar-se somente mediante o mando e o controle estatal, tornando a sociedade dependente e espectadora. Esse novo modo de governar surge a partir do fortalecimento da democracia, da ressurreição da sociedade civil, do restabelecimento do sentido do público que modificam atitudes e expectativas dos cidadãos a respeito da vida pública, do governo e dos poderes políticos (AGUILLAR, 2007). Esse entendimento da governança leva ao fortalecimento da esfera pública enquanto lócus privilegiado de interação entre as instâncias estatais e não-estatais (sociais e econômicas), inseridas em processos contínuos de estabelecimento de agendas de deliberação com propósito que levem ao bem comum. Esse ambiente torna propício o exercício da interlocução regular e frequente, da negociação franca e genuína e a explicitação de sentidos, entendimentos e vontades, estando impregnado, portanto, de ações informativas e comunicacionais. Assim, a chave para o sucesso dos processos de governança, é o contínuo comprometimento para o diálogo a fim de gerar e disseminar mais informações, construindo interdependências e comportamentos convergentes. Essa visão de governança leva a promoção contínua de negociações institucionalizadas para mobilizar o consenso e construir o entendimento mútuo, a partir de posturas participativas e interativas. Portanto, governança guarda profunda relação com a lógica da ação comunicativa amparada na teoria Habermasiana da racionalidade comunicativa.

O compromisso com um padrão de comportamento imbricativo leva em consideração que a inclusão da sociedade na formulação e implementação de políticas eleva a compreensão dos formuladores das decisões, provendo informações críticas que ajudam a antecipar consequências econômicas, políticas e sociais futuras das ações, ensejando maior efetividade e legitimidade. Dessa forma, o tema da governança remete ao tema da informação e da comunicação. Por determinar comportamentos abertos, transparentes e interativos, a governança terá como um dos seus principais fundamentos a constituição, disponibilização e implementação de processos, estruturas e estoques de informação em um contexto de intensa comunicação. Assim é que, as condições informacionais da governança, também entendida

como a própria governança informacional, segundo González de Gómez, (2002), referem-se à eficácia da ação de governo por meio da otimização das relações com a sociedade, mediante a facilitação que os recursos de informação pública oferecem em processos democráticos de decisão e ação.

Para González de Gómez (2002) a governança informacional pode ser definida pelas condições de abertura e transparência que envolvem o processo informacional e de comunicação de uma organização pública. A abertura refere-se à extensão em que uma organização oferece informações compreensivas sobre suas decisões e ações, e mantém uma comunicação regular e direta. A transparência é expressa pela densidade da informação oferecida e pelo valor revelatório do seu conteúdo.

Analisar a governança sob o prisma da informação e da comunicação é privilegiar aspectos determinantes da relação entre Estado e sociedade sem os quais a qualidade, efetividade e legitimidade dessa relação restam prejudicadas. Essa análise leva ao enfoque da abertura, da responsabilidade e da transparência das relações estabelecidas entre o ente estatal e o corpo social. Nessa perspectiva, a governança aduz à reflexão sobre a *accountability*. A *accountability* implica obrigação de prestar contas, prover informações completas e explicar ações e a responsabilização sobre os atos praticados. Inclui tudo que aqueles que delegam o poder entendam como relevante para continuar ou interromper a relação de confiança que originou a delegação. A *accountability* legitima a atuação das organizações públicas, funcionando como um mitigador de sua discricionariedade (LEFORT, 2003; GRAU, 2006).

A *accountability* é imprescindível para a compreensão da prática da boa governança, ambas se complementam ao aludirem à questão da democracia, de forma tal que se pode entender que quanto mais democracia, melhor a governança e quanto melhor a governança mais *accountability*. Dessa forma, a *accountability* é entendida aqui como um fenômeno que envolve uma constelação de forças legais, políticas, socioculturais e econômicas que buscam influenciar e fazer efetivo o controle sobre o Estado, suas organizações e servidores (VERA, 2003).

No caso dos bancos centrais a *accountability* aumenta sua credibilidade, facilitando a efetividade de suas ações. Ajuda a dissipar suspeitas quanto a sua atuação quando da implementação da política monetária. Facilita o comportamento cooperativo entre os agentes econômicos, principalmente em economias descentralizadas e complexas (BINI-SMAGHI e GROS, 2000). A *accountability* de bancos centrais está associada à idéia de uma tecnologia de comprometimento pela qual o banco central provê os agentes econômicos de informação simétrica e desprovê a si mesmo da possibilidade de seguir uma política diferente da que foi

declarada (BINI SMAGHI, 1998). Relaciona-se, também, com a responsabilidade com o alcance das metas que lhe são atribuídas.

A *accountability* refere-se à questão do déficit democrático da autoridade monetária, na medida em que a prestação de contas e a responsabilização são intrínsecas ao processo delegativo em sociedades democráticas. Ainda mais em circunstâncias em que as agências públicas gozam de elevada independência na formulação e condução das políticas a seu cargo. Para que a *accountability* se torne efetiva é necessário instituir arranjos adequados, fazendo-se necessário referir-se não somente a aqueles previstos legalmente, mas também às práticas seguidas pelo banco central independentemente de imposição legal (LEFORT, 2003).

A *accountability* envolve uma dimensão de capacidade de resposta — obrigação de prestação de contas, de informar e explicar — e uma dimensão de responsabilização — capacidade de responsabilizar e punir (SCHEDLER, 1999; VERA, 2003; CARNEIRO, 2004; GRAU, 2006).

A dimensão de resposta implica uma prática de informar e em uma prática de argumentar e explicar, ou seja, uma vertente informacional e outra vertente argumentativa.

A vertente informacional remete ao conceito de transparência, já que está relacionada ao processo de exposição e disponibilização frequente de informações confiáveis, honestas, relevantes, necessárias, compreensivas, suficientes, oportunas e de fácil acesso (GRAU, 2006; LEFORT, 2003; WINKLER, 2000). Dessa forma estabelece-se claro nexos entre a transparência e a democracia ao entendê-la como recurso fundamental da *accountability*. A existência da *accountability* aponta para a necessidade de criação da transparência. A transparência pode ajudar na melhoria da qualidade democrática das decisões e políticas públicas e potencializar os meios de democratização da administração pública. O valor da informação como garantia da democracia parece uma questão indiscutível, mais ainda se temos em conta a exigência de tornar mais responsável a todos que se ocupam de assuntos públicos (GRAU, 2006). A transparência gera aumento da confiança, pois se há a percepção de que alguém se deixa conhecer, existe a possibilidade de lograr acordos críveis, além de criar um incentivo à cooperação voluntária, que se constitui em elemento chave para uma gestão pública fundada na co-responsabilidade (GRAU, 2006).

A definição de transparência está associada com a informação de que os agentes possuem, e não com o simples fato de se divulgar informações (MENDONÇA, 2006). A mera divulgação de informações pode levar, inclusive, a erros de interpretação, caso essas não gozem dos atributos que lhe conferem adequação e qualidade. Ademais, se houver a necessidade de os agentes se esforçarem para extrair informação útil dos dados

disponibilizados, os contextos de informação assimétrica e opacidade podem perdurar (ANDRADE, 2004). Assim, a transparência constitui-se como um fenômeno social, portanto, relacional, podendo ser vista como uma medida de compreensão genuína da mensagem transmitida (WINKLER, 2000). Dessa forma, a fim de atingir níveis elevados de transparência, não é suficiente apenas um volume considerável de informação. A informação precisa ser processada, estruturada, condensada, simplificada e contextualizada para se tornar compreensível. Logo, a informação precisa ter clareza na apresentação e a linguagem utilizada deve ser compartilhada pelos envolvidos, o que torna saliente a dimensão do entendimento comum. Contudo, não basta que a mensagem seja clara e que haja o compartilhamento de linguagem e sentido; ela deve também corresponder, com fidedignidade, a estrutura interna de raciocínio, análise e julgamento da organização pública, ou seja, a mensagem deve ser honesta.

Nesse sentido, Winkler (2000) identifica quatro aspectos que integram a noção de transparência: abertura (quantidade de informação precisa que é disponibilizada); clareza (clareza na apresentação e interpretação); entendimento comum (grau de compartilhamento de linguagem entre as partes do processo de comunicação para codificar e decodificar a mensagem); e honestidade (grau de correspondência entre os conteúdos apresentados e os conteúdos realmente utilizados internamente à organização).

No caso dos bancos centrais, existem dois grandes motivos para que busquem maior transparência. O primeiro refere-se à efetividade das políticas, a qual pode ser aprimorada se os objetivos e instrumentos do banco central são conhecidos e se a autoridade monetária demonstra elevado comprometimento em atingir seus alvos. Um segundo motivo relaciona-se ao processo de prestação democrática de contas. A transparência constitui-se em um dos principais requisitos para uma efetiva *accountability*. Um banco central é transparente quando provê, constantemente, informação suficiente para que o público entenda a política monetária e avalie se as ações se coadunam com essas políticas. A transparência refere-se a um ambiente no qual os objetivos da política, a estrutura legal, institucional e econômica, as decisões de política e a racionalidade perseguida, os dados e as informações relacionadas à política são disponibilizadas para o público de maneira compreensiva, acessível e oportuna. A transparência está relacionada à abertura do banco central para explicar a racionalidade por trás das decisões de política monetária. Essa racionalidade não pode ser compreendida totalmente a menos que o banco central esclareça seus objetivos de longo prazo, seus objetivos estratégicos e as táticas de curto prazo. O banco central deve também descrever o ambiente econômico no qual as ações serão empreendidas. (LEFORT, 2003).

A vertente argumentativa da *accountability* traz clara correlação com as práticas de comunicação dialógicas que ensejam não só a explicação e justificação das decisões tomadas pelo poder público, como também posturas de audição continuada, genuína e interessada, aliadas às práticas de interlocução, onde a esfera estatal oportuniza espaços para que seus públicos apresentem suas considerações e possam, de alguma forma, influenciar nas decisões e implementações das ações que lhe são afetas. O processo de comunicação, aqui referido, integra a idéia de abertura da organização e tem como foco o estreitamento da relação entre Estado e sociedade. Seus instrumentos devem seguir uma perspectiva inclusiva, englobando tanto potencialidades de divulgação e disseminação de informação, como potencialidades de participação efetiva que viabilizem a troca de informações e expressão de opiniões. A vertente argumentativa relaciona-se, portanto a uma postura de abertura frente às demandas, opiniões e proposições da sociedade; uma postura de escutar e levar em conta as sugestões apresentadas.

Quanto mais os fluxos comunicacionais existentes entre governo e sociedade deixem de ser meramente informativos e passem a ter uma conotação cada vez mais de consulta e, principalmente, de participação efetiva, melhor será a qualidade democrática das relações entre Estado e sociedade. Tendo o caráter de informação a relação é unilateral. O governo é emissor e a sociedade é mera receptora. O grau de envolvimento da sociedade é pequeno e a participação discreta. Já tendo um caráter de consulta a relação é de mão dupla, onde os cidadãos oferecem *feedback* ao governo. O processo de comunicação é horizontalizado e a opinião dos cidadãos é solicitada como um insumo às decisões. O governo define a agenda temática dos assuntos a serem discutidos, havendo assimetria entre Estado e sociedade que provoca um nível relativo de participação social. Quando a comunicação alcança um caráter de participação ativa estabelece-se uma parceria entre Estado e sociedade, na qual os cidadãos se engajam diretamente na formulação das políticas públicas e têm reconhecido o seu papel na proposta de ações. Esse processo viabiliza um relacionamento interativo e participativo (MÁRQUEZ, 2001; NOVELLI, 2006).

No caso dos bancos centrais, o processo de comunicação auxilia na coordenação das expectativas dos mercados financeiros, e essas expectativas são determinantes na condução da política monetária, já que elas são centrais no processo de formação de preços relevantes da economia com reflexos sobre a estabilidade geral do nível de preços. Assim, o processo comunicacional entre o Banco Central e o mercado pode ser entendido como importante canal de transmissão da política monetária (PEREIRA, 2004). A comunicação é um esquema mútuo que supõe a capacidade de interpretação dos agentes e a necessidade da construção de um nível de entendimento comum sobre o ambiente econômico, os objetivos da política

monetária e suas estratégias de implementação. Esse entendimento comum constitui-se em pré-requisito para coordenação de expectativas. A política monetária é produto de um processo de aprendizado interacional entre o banco central e os agentes do mercado, por isso os bancos centrais devem comunicar e explicar, a fim de convencer e construir o entendimento comum. Uma vez construído o entendimento comum os atores estão aptos a interpretar as decisões de maneira convergente, constituindo-se parceiros da eficiência da política monetária. A comunicação deve ser entendida não só como disponibilização de informação. Deve envolver alto grau de explicação, justificação e argumentação, tornando a autoridade monetária mais compreensível (WINKLER, 2000; CARRE, 2005).

A qualidade do conteúdo informacional dependerá das intenções e capacidades de codificação do emissor, assim como das necessidades informacionais e capacidades de decodificação e interpretação de cada receptor. O balanço entre benefícios e custos associados à busca, processamento e interpretação da informação e o horizonte de tempo considerado, impõem necessidades e níveis de clareza que diferem de agente para agente. Tal fato exige cuidados, pois mecanismos que transmitam informações diferenciadas de acordo com o público-alvo podem gerar dificuldades extras de interpretação (PEREIRA, 2004). Carre (2005) distingue dois tipos de audiência para a comunicação de bancos centrais: os participantes do mercado e o público em geral, incluindo os políticos. A comunicação com o mercado visa assegurar a eficiência da política monetária, por meio da coordenação das expectativas quanto ao curso da economia. Deve comunicar a estratégia e convencer quanto a sua consistência e relevância. É uma maneira de reduzir incertezas quanto à política perseguida e quanto à evolução da economia. Já a comunicação com o público em geral e com os políticos intenta conferir legitimidade às ações empreendidas. Esse componente é importante principalmente em contextos democráticos, onde as autoridades públicas carecem de suporte da sociedade e de seus representantes (CARRE, 2005).

A dimensão de responsabilização implica capacidade de identificação de responsabilidades pelas performances das organizações públicas, bem como nas consequências ao reconhecimento por desempenhos e resultados alcançados. Podendo desdobrar-se em aspectos positivos, quando reconhecem que os resultados alcançados foram os desejados, o que ratifica e legitima o curso da ação; ou aspectos negativos, quando se constata que houve discrepância entre as ações e resultados em face das expectativas delineadas no processo de definição. A responsabilização implica identificar e sancionar os responsáveis pelas ações, podendo ensejar “prêmios” ou “punições e perdas” — desde a perda de reputação até a perda de cargos. Essa dimensão diz respeito, assim, à formação de juízo

quanto à atuação e ao proceder da entidade pública, isto é, sobre as decisões tomadas, as formas de agir, os processos e atividades realizadas, as posturas assumidas, os comportamentos demonstrados, os resultados obtidos.

A responsabilização alude à possibilidade da oferta de retorno ao desempenho aferido. Implica capacidade de premiar ou punir, de alguma forma, a performance - objeto de apreciação. Deve-se destacar que a responsabilização não está limitada somente a avaliação dos fins (resultados, efeitos, consequências, produtos) obtidos em consequência da atuação da entidade pública, mas também reporta aos meios (processos, atividades, esforços despendidos) utilizados para alcançar os propósitos. O controle e a supervisão não ficam restritos aos resultados, abrangem o acompanhamento dos procedimentos adotados, de forma que, alcançar os objetivos esperados deve ser sopesado com os cursos de ação adotados (PATRICIO, 2000; SANTOS e PATRÍCIO, 2002).

As formas de punição dependerão das instâncias que estão desempenhando o controle e para quem as contas estão sendo prestadas. Nesse sentido faz-se relevante distinguir qual o tipo de *accountability* está sendo referido. Se horizontal (prestação de contas a outras entidades públicas); vertical (prestação de contas à sociedade via eleitoral); ou social (prestação de contas à sociedade via mobilização de instrumentos participativos).

Optou-se nessa pesquisa por considerar a *accountability* em sua vertente social, ou seja, partindo de uma matriz que privilegia a inter-relação entre Estado e sociedade civil, e que se baseia na ação de múltiplos atores — associações e movimentos sociais, iniciativas da sociedade civil, associações cívicas, organizações não-governamentais e mídia. Essa forma de *accountability* objetiva expor as possíveis disfunções da atuação do governo, trazer novas questões para a agenda pública e influenciar nas decisões e na implementação de políticas. A opção por tratar a governança a partir da consideração da *accountability* social visa contribuir para a ampliação do espaço público e concorrer para o fortalecimento da consciência republicana e do capital social e para democratizar as relações entre Estado e sociedade (SCHACTER, 2001; GRAU, 2003; CARNEIRO, 2004; PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006).

Para que a *accountability* social seja exitosa faz-se necessário garantir a produção e difusão de informações, já que sem a publicização não há possibilidade de efetivar essa forma de controle. *Accountability* social constitui-se em alternativa para o exercício da *accountability* das ações governamentais, incorporando a temática sobre a sociedade civil e sobre a esfera pública. Esse tipo de controle emprega ferramentas institucionais e não institucionais e pode ensejar em penalidades formais e informais (descrédito com implicação

na reputação). Influencia na formação das agendas públicas, evidenciando os temas de maior relevância. Os principais recursos disponíveis para o controle social são a intensidade e a visibilidade da repercussão, tendo efeitos não mandatórios, mas materiais (custos reputacionais, por exemplo).

Pelo que foi exposto até aqui nessa seção, a análise a ser empreendida sobre a governança do Banco Central do Brasil, enfatizará os aspectos relacionados aos processos de informação e comunicação direcionados à sociedade, desempenhados com vistas a tornar a atuação da autoridade monetária mais permeável às influências sociais. Logo, a pesquisa se encaminhou para a reflexão sobre o grau de interação entre aquela instituição e seus públicos, fato que impõe o tema da *accountability* social da autoridade monetária como elemento central da estrutura de análise. Esse percurso é estabelecido pelo entendimento que a natureza da sociedade contemporânea, altamente influenciada pelos novos contextos da informação e do conhecimento, impõe novos atributos às relações entre o Estado e a sociedade. Esses atributos são justamente os elementos que firmam a governança participativa e democrática enquanto modelo de ação; ou seja, a necessidade de informar, de argumentar e de responsabilizar. Esses três eixos representarão as dimensões centrais do modelo de análise ora proposto.

Importante salientar que as dimensões foram tomadas isoladamente por questões metodológicas, a fim de facilitar o entendimento do fenômeno - objeto de estudo, qual seja, a governança da autoridade monetária. No mundo real essas dimensões são imbricadas, apresentando-se de maneira sobrepostas e correlacionadas, já que cada dimensão depende da outra para que possa existir. A informação tomada como processo e a argumentação tomada como prática, se confundem e são elas que tornam possíveis qualquer esforço de responsabilização.

Assim, propõe-se a utilização das seguintes dimensões, como base conceitual para a pesquisa, assumindo-se que essas dimensões permitem o entendimento das práticas de governança informacional, a partir das referências teóricas de Schedler (1999); Winkler (2000); Marques (2001); Kondo (2002); Vera (2003); Carneiro (2004); Carre (2005) e Grau (2006):

- dimensão de transparência ou informacional;
- dimensão de argumentação ou comunicacional; e
- dimensão afeta à capacidade de responsabilização.

O entendimento da dimensão de transparência ou informacional foi obtido pela análise dos atributos das informações disponibilizadas pelo Banco Central sobre a definição e

condução política monetária. O grau de transparência se constitui em um atributo da organização, do processo informacional e de comunicação, e será uma medida proveniente da aferição da ocorrência das seguintes variáveis, extraídas da revisão de literatura e mencionadas no modelo conceitual construído (WINKLER, 2000; KONDO, 2002; GONZALEZ DE GOMES, 2002; LEFORT, 2003; CARRE, 2005; KAUFMAN, 2005; GRAU, 2006):

1. suficiência das informações: disponibilização de informação em volume adequado — quantidade de informação posta a disposição do público;
2. relevância das informações: importância das informações disponibilizadas — valor revelatório dos conteúdos disponibilizados — centralidade das informações para o conhecimento — informação de interesse;
3. confiabilidade das informações: informações que guardem conformidade e adequação com as informações originalmente utilizadas — veracidade das informações — honestidade das informações — fidedignidade das informações — credibilidade das informações — informação críveis — grau de correspondência entre os conteúdos apresentados e os conteúdos realmente utilizados internamente;
4. acessibilidade das informações: informações disponibilizadas de maneira que os públicos possam obtê-la de maneira pouco onerosa, fácil, conveniente — de fácil apropriação — de fácil acesso;
5. oportunidade das informações: informações disponibilizadas no momento necessário, adequado, apropriado, conveniente e propício para o público — informações prontamente expostas;
6. clareza das informações: simplicidade e objetividade das informações disponibilizadas — relaciona-se a forma clara e límpida de apresentar as informações; exposição das informações de maneira nítida e descomplicada — apresentação das informações de forma não intrincada, não emaranhada;
7. compreensão das informações: possibilidade de entendimento dos conteúdos informacionais disponibilizados; indica o compartilhamento da mesma linguagem e dos sentidos que ela embutem — pressupõe o compartilhamento de significados e dos mesmos instrumentos de interpretação — Banco Central e seus públicos devem ter domínio equivalente da linguagem e dos conceitos utilizados na comunicação.

Cada um dos atributos acima expostos representa um aspecto importante para o grau de transparência do Banco Central. O conjunto dessas variáveis representa a integralidade de

transparência que a autoridade monetária pode assumir, ou seja, quanto maior for a incidência das variáveis, melhor será a qualidade da transparência experimentada pela autoridade monetária. Evidente que as variáveis não possuem valoração objetiva e independente. Cada uma delas assumirá uma gradação a depender do ponto de vista que estará sendo considerado.

A compreensão da vertente de argumentação ou comunicacional foi buscada a partir da análise dos aspectos abaixo, com ênfase centrada não apenas na informação disponibilizada, mas também nas posturas, intenções e comportamentos demonstradas pelo Banco Central quando da definição e implementação de suas políticas (WINKLER, 2000; KONDO, 2002; VERA, 2003; CARNEIRO, 2004; CARRE, 2005; GRAU, 2006):

1. postura de explicação: esforço em tornar-se claro e inteligível — procura fazer-se entender — assume postura interessada em expor suas posições e comportamentos de maneira detalhada — argumenta com profundidade sobre suas posições — suas exposições, não são pró-forma, revestem-se de comprometimento autêntico com a compreensão;
2. postura de justificação: demonstra que suas posições (decisões e ações) são justas e necessárias — mostra a necessidade de seus posicionamentos — contrapõe suas posições a outras alternativas e demonstra que a decisão e o curso de ação tomados são os melhores — sopesa alternativas de forma a tornar inequívocas que suas posições foram as mais adequadas;
3. postura de audição: mostra-se interessado nos argumentos dos outros — cria espaços, oportunidades, instrumentos e processos de captação de opiniões, desejos, argumentos, ideias, sugestões, reclamações — leva em consideração as posições dos públicos quando de seus posicionamentos;
4. postura de entendimento: cria espaços, oportunidades, instrumentos e processos de discussão sobre assuntos de sua área de atuação — promove e participa de eventos que envolvam os públicos mostrando-se aberto à interlocução — troca impressões, idéias, conhecimentos, argumentos — assume postura propícia ao debate — acessível ao confronto de ideias, pontos de vista e posições.

Como pôde ser percebido, a dimensão de argumentação ou comunicacional sofre a influência das variáveis tomadas para o entendimento da dimensão informacional, ou de transparência. A diferenciação entre ambas faz-se pelo fato de que na dimensão informacional consideram-se as informações disponibilizadas, enquanto na dimensão comunicacional o enfoque direciona-se para as posturas e comportamentos assumidos. Claro que, a partir de posturas assumidas, os atributos informacionais serão adotados. Exemplo: se a instituição

assume uma postura de explicação é de se esperar que suas informações tendam a ser relevantes, confiáveis e acessíveis.

A dimensão de capacidade de responsabilização engloba dois aspectos. O primeiro trata da possibilidade de identificação e reconhecimento acerca das responsabilidades quanto às decisões tomadas e procedimentos adotados. O segundo aspecto refere-se aos efeitos recompensatórios ou punitivos advindos do processo de acompanhamento e avaliação das decisões e ações do Banco Central. Essa vertente é uma medida da visibilidade e intensidade dos julgamentos feitos sobre a atuação da autoridade monetária, refletindo as consequências e impactos das ações de controle e retratando os efeitos que a ação de controle pode ensejar aos avaliados. Na dimensão capacidade de responsabilização, portanto, foram consideradas a capacidade dos públicos envolvidos no processo de acompanhamento da política monetária, de reconhecerem as responsabilidades e méritos dos agentes e oferecer estímulos ou infligir penalidades (materiais ou simbólicas).

Como a pesquisa utilizou-se da perspectiva da *accountability* social, levou-se em consideração a atuação de controle de grupos sociais privilegiados no acompanhamento das decisões e ações do Banco Central. Outros possíveis públicos, como o Congresso Nacional e outras agências de governo, não foram objeto de consideração. Não obstante tratar-se de públicos relevantes para o entendimento da governança da autoridade monetária, sua apreciação transcenderia o escopo da análise da *accountability* social, que como dito anteriormente, privilegia a atuação de segmentos da sociedade civil e da mídia/imprensa.

Seguindo o propósito da pesquisa, a dimensão de capacidade de responsabilizar foi analisada a partir de duas variáveis:

1. capacidade de identificação de responsabilidades: refere-se a possibilidade dos públicos reconhecerem com alguma precisão as responsabilidades do Banco Central sobre a condução da política monetária e sobre os resultados obtidos — engloba a possibilidade de identificar responsabilidade individuais sobre o desempenho obtido — alude as condições de reconhecimento das responsabilidades do Banco Central quanto a sua performance para o alcance de seus objetivos;
2. capacidade de impor sanções: trata das recompensas ou punições positivas que os públicos podem oferecer ao Banco Central uma vez reconhecidos seus méritos ou responsabilidades. Envolve, do lado positivo, o fortalecimento de sua credibilidade, o aprimoramento de sua reputação, a elevação de sua legitimidade, manifestações de apoio e explicitação de reconhecimento. Da perspectiva negativa engloba o reconhecimento de responsabilidades por descaminhos ou desvios na

condução das responsabilidades ou por efeitos indesejáveis, envolve abalos na credibilidade e na reputação, manifestações e críticas contrárias, pressões negativas e campanhas e mobilizações de cobranças.

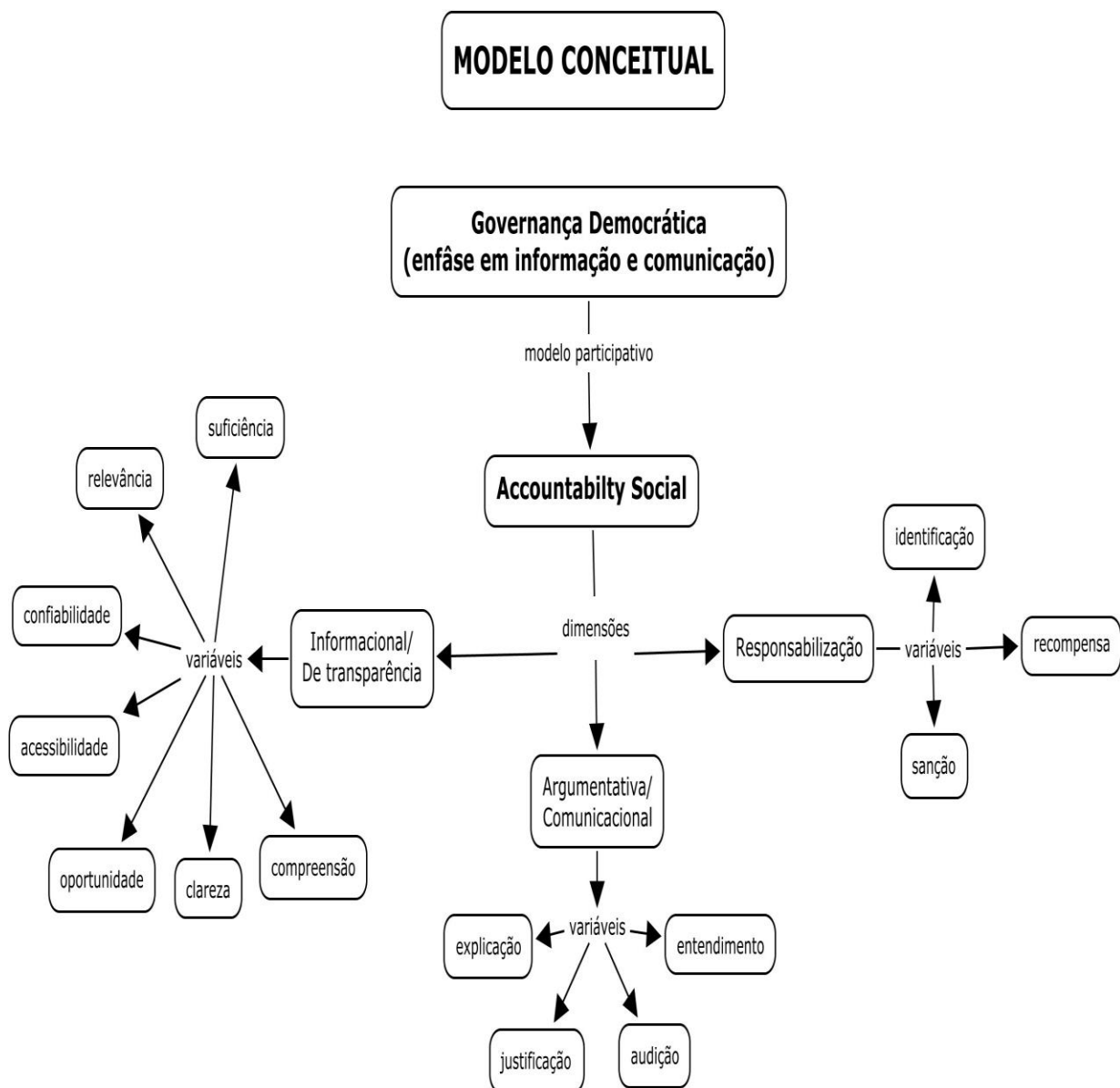


Figura 1 – Modelo Conceitual da pesquisa

DEFINIÇÃO DO OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS DE ANÁLISE		
DIMENSÃO	VARIÁVEL	DEFINIÇÃO OPERACIONAL DA VARIÁVEL
Transparência/Informacional	Suficiência	disponibilização de informação em volume adequado — quantidade de informação posta a disposição do público
	Relevância	importância das informações disponibilizadas — valor revelatório dos conteúdos disponibilizados — centralidade das informações para o conhecimento — informação de interesse
	Confiabilidade	informações que guardem conformidade e adequação com as informações originalmente utilizadas — veracidade das informações — honestidade das informações — fidedignidade das informações — credibilidade das informações — informação críveis — grau de correspondência entre os conteúdos apresentados e os conteúdos realmente utilizados internamente
	Acessibilidade	informações disponibilizadas de maneira que os públicos possam obtê-la de maneira pouco onerosa, fácil, conveniente — de fácil apropriação — de fácil acesso
	Oportunidade	informações disponibilizadas no momento necessário, adequado, apropriado, conveniente e propício para o público — informações prontamente expostas
	Clareza	simplicidade e objetividade das informações disponibilizadas — relaciona-se a forma clara e límpida de apresentar as informações; exposição das informações de maneira nítida e descomplicada — apresentação das informações de forma não intrincada, não emaranhada
	Compreensão	possibilidade de entendimento dos conteúdos informacionais disponibilizados; indica o compartilhamento da mesma linguagem e dos sentidos que ela embutem — pressupõe o compartilhamento de significados e dos mesmos instrumentos de interpretação — Banco Central e seus públicos devem ter domínio equivalente da linguagem (conceitos utilizados na comunicação)
Argumentação/Comunicacional	Explicação	esforço em tornar-se claro e inteligível — procurar fazer-se entender — assume postura interessada em expor suas posições e comportamentos de maneira detalhada — argumenta com profundidade sobre suas posições — suas exposições não são pró-forma, revestem-se de comprometimento autêntico com a compreensão
	Justificação	demonstra que suas posições (decisões e ações) são justas e necessárias — mostra a necessidade de seus posicionamentos — contrapõe suas posições a outras alternativas e demonstra que a decisão e o curso de ação tomados são os melhores — sopesa alternativas de forma a tornar inequívocas que suas posições foram as mais adequadas
	Audição	mostra-se interessado nos argumentos dos outros — cria espaços, oportunidades, instrumentos e processos de acolhimento de opiniões, desejos, argumentos, ideias, sugestões, reclamações — leva em consideração as posições dos públicos quando de seus posicionamentos
	Entendimento	cria espaços, oportunidades, instrumentos e processos de discussão sobre assuntos de sua área de atuação — promove e participa de eventos que envolvam os públicos mostrando-se aberto à interlocução — troca impressões, ideias, conhecimentos, argumentos — assume postura propícia ao debate — acessível ao confronto de idéias, pontos de vista e posições
Capacidade de Responsabilizar	Identificação	refere-se a possibilidade dos públicos reconhecerem com alguma precisão as responsabilidades do Banco Central sobre a condução da política monetária e sobre os resultados obtidos — engloba a possibilidade de identificar responsabilidade individuais sobre o desempenho obtido — alude as condições de reconhecimento das responsabilidades do Banco Central quanto a sua performance para o alcance de seus objetivos
	Recompensa	trata das recompensas positivas que os públicos podem oferecer ao Banco Central uma vez reconhecidos seus méritos — envolve fortalecimento de sua credibilidade — aprimoramento de sua reputação — elevação de sua legitimidade — manifestações de apoio — explicitação de reconhecimento
	Sanção	trata das punições impostas dado o reconhecimento de responsabilidades por descaminhos ou desvios na condução das responsabilidades ou por efeitos indesejáveis — envolve abalos na credibilidade e na reputação — manifestações contrárias — pressões negativas — campanhas e mobilizações de cobranças

Quadro 1 – Definição Operacional das variáveis de análise

6.3 Métodos, técnicas e instrumentos de coleta de dados, universo amostral e fontes

*Muito pouco sabes acerca dos tempos em que vives se
pensas que o mel é mais doce do que dinheiro na mão.
(Ovídio)*

Na visão de Godoy (2006) estudos de caso adotam um enfoque indutivo no processo de coleta e análise dos dados. Para ela “os pesquisadores tentam obter suas informações a partir das percepções dos atores locais, colocando em suspenso suas pré-concepções sobre o tema que está sendo estudado” (GODOY, 2006, p. 119). Seguindo essa orientação, essa pesquisa, percorreu três trajetórias metodológicas: o normativo; o descritivo; e o opinativo.

A vertente normativa voltou-se para os aspectos regulamentares e legais da governança da autoridade monetária, ou seja, analisou o arcabouço jurídico (leis, decretos, normas, regulamentos) que rege a atuação do Banco Central, notadamente as regras que tratam da produção e disseminação de informação e da comunicação relativa à gestão da política monetária. Nesse sentido, foi pesquisado o conjunto de recomendações normativas que direcionam a atuação do Banco Central sobre o assunto, quais sejam:

- Constituição da República Federativa do Brasil.
- Lei nº 4.595, de 31/12/64 - Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.
- Decreto nº 1.307, de 09/11/1994 – Aprova o regimento interno do Conselho Monetário Nacional – CMN.
- Decreto nº 1.304, de 09/11/1994 – Aprova o regimento interno da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito - COMOC, que funcionará junto ao Conselho Monetário Nacional.
- Lei nº 9.069, de 29/06/1995 - Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras de emissão do Real e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.
- Decreto nº 3.088, de 21/06/1999 - Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências.
- Lei complementar nº 101, de 04/05/2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- Circular 3.297, de 31/10/2005 - Estabelece novo regulamento do Comitê de Política Monetária (Copom)

- Lei 11.768, de 14/08/2008 - Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências.

- Resolução, do Senado Federal, nº 32, de 11/12/2007 - Altera a Resolução nº 93, de 1970, do Senado Federal – Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando parágrafos ao art. 99, estabelecendo que o Presidente do Banco Central do Brasil compareça trimestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para expor os fundamentos e forma de execução da política monetária.

Foi procedida uma pesquisa documental, onde os atos normativos foram avaliados sob a ótica do modelo de análise anteriormente construído, com o intuito de identificar o que as normas preceituam sobre a geração e disponibilização de informação, bem como quais são as recomendações estabelecidas quanto ao comportamento informacional e comunicacional da autoridade monetária na condução dos assuntos que lhe são afetos. Segundo Ferrari (1982, p. 224) a pesquisa documental realiza-se sobre materiais que se encontram elaborados. São fontes acabadas que não receberam ainda um tratamento analítico ou se já aconteceu ainda podem oferecer contribuições de esforço, ou podem ainda receber uma nova reformulação de acordo com os objetivos da pesquisa. Para o autor, a pesquisa documental tem por finalidade reunir, classificar e distribuir os documentos de um determinado domínio da atividade humana.

No desenvolvimento da pesquisa, cada uma das dimensões e respectivas variáveis alinhadas no modelo conceitual da pesquisa foram cotejadas com a regulamentação analisada de modo a propiciar o entendimento sobre a natureza das regras de governança informacional. Assim, buscou-se identificar qual o direcionamento normativo sobre a atuação do Banco Central quanto às dimensões de transparência; de argumentação; e de responsabilização.

Na análise normativa da dimensão de transparência ou informacional verificou-se o que as normas dispõem sobre suficiência; confiabilidade, acessibilidade, oportunidade, clareza e compreensão.

Na análise normativa da dimensão de argumentação ou comunicacional pretendeu-se evidenciar quais as recomendações normativas sobre as posturas de explicação, justificação, audição e entendimento.

Já na análise normativa da capacidade de responsabilizar buscou-se identificar o teor das normas quanto à identificação de responsabilidades na condução da política monetária, bem como sobre a possibilidade de se instituir recompensas ou sanções.

Em suma, a etapa normativa da pesquisa intentou evidenciar o que o arcabouço legal, que rege a autoridade monetária, dispõe sobre a transparência das suas decisões e ações; sobre

as necessidades e oportunidades de se estabelecerem processos, instrumentos, espaços e eventos para que haja discussão sobre a política monetária; e sobre as possibilidades de imputação de responsabilidade. Essa etapa tratou de expor e analisar as normas que devem ser seguidas quanto à produção, guarda e disseminação das informações monetárias, bem como sobre seus instrumentos e processos de comunicação, dando oportunidade à compreensão da gênese legal do comportamento informacional e comunicacional do Banco Central e de seus públicos.

Nesse sentido, foram observadas as seguintes diretrizes para análise:

DIRETRIZES PARA ANÁLISE NORMATIVA		
DIMENSÃO	VARIÁVEL	QUESITO A SER OBSERVADO
Transparência/Informacional	Suficiência	orientações quanto ao volume de informação a ser disponibilizada - ótica da massa informacional
	Relevância	orientações quanto ao conteúdo das informações e sua importância
	Confiabilidade	orientações quanto a credibilidade das informações e possibilidade de confirmação
	Acessibilidade	orientações quanto ao modo de disponibilizar as informações
	Oportunidade	orientações quanto ao prazo e frequência de disponibilização das informações
	Clareza	orientações quanto a forma das informações serem apresentadas
	Compreensão	orientações quanto à linguagem a ser utilizada e os públicos a serem direcionados
Argumentação/Comunicacional	Explicação	orientações quanto a explanação das posições (decisões e ações)
	Justificação	orientações quanto a necessidade de confrontar as posições com outras possíveis, avaliando prós e contras
	Audição	orientações quanto a criação de espaços, oportunidades, instrumentos e processos de acolhimento de opiniões
	Entendimento	orientações quanto a discussão e debate de temas afetos
Capacidade de Responsabilizar	Identificação	orientações quanto as condições de reconhecimento das responsabilidades do Banco Central e de seus administradores
	Recompensa	orientações quanto as possibilidades de reconhecimento positivo das responsabilidades do Banco Central e de seus administradores
	Sanção	orientações quanto as possibilidades de reconhecimento negativo das responsabilidades do Banco Central e de seus administradores

Quadro 2 - Diretrizes para análise normativa

A partir desse conjunto de subsídios estão constituídas as bases para a próxima fase da pesquisa, qual seja a avaliação das práticas de governança sob a ótica do Banco Central, a etapa descritiva. Nessa fase procurou-se identificar, relatar, expor e analisar a dinâmica real e concreta do comportamento da autoridade monetária relativa ao trato da informação e da comunicação com seus diversos públicos. Segundo Godoy (2006, p. 122) procedimentos descritivos estão presentes tanto na forma de obtenção dos dados quanto no relatório de disseminação dos resultados. O que se pretende obter com um estudo de caso é uma descrição completa do que está sendo estudado e que é apresentado em forma de uma descrição densa. A vertente descritiva versou sobre as práticas informacionais efetivamente adotadas pelo Banco Central, tendo, também, como base o modelo conceitual da pesquisa já anteriormente descrito. Procurou-se descrever os procedimentos utilizados de fato, com foco na atuação prática e nas ações empreendidas pelo Banco Central. Essa etapa da pesquisa fez uso de

fontes documentais visando mapear o comportamento informacional e comunicacional efetivo da autoridade monetária.

Para Flick (2004, p. 45) os documentos servem a três finalidades no processo de pesquisa: representam os dados essenciais nos quais as descobertas se baseiam; a base de interpretação e o meio central para a apresentação e a comunicação das descobertas. As fontes documentais advieram do sítio mantido pelo Banco Central na internet (www.bacen.gov.br) e dos documentos disponibilizados pela instituição (atas, minutas, resoluções, relatórios). Também foram considerados os pronunciamentos públicos dos administradores do Bacen (entrevistas, palestras, apresentações) disponibilizados no sítio da instituição como fontes relevantes da pesquisa. A análise documental teve como roteiro de verificação as dimensões e variáveis escolhidas para pesquisa. Assim, foram verificadas as informações registradas e disponibilizadas pela autoridade monetária com vistas a avaliar sua pertinência aos quesitos teóricos de transparência, argumentação e capacidade de responsabilizar. A intenção dessa etapa foi atestar se os procedimentos de informação e comunicação do Banco Central convergem para as expectativas de uma postura transparente, participativa, comunicativa e responsável.

Por questão de economia de pesquisa, foram levantados e analisados documentos e eventos relativos a um espaço temporal estabelecido, no presente caso, de janeiro de 2003 a dezembro de 2009. A etapa de análise descritiva teve como foco os documentos do período citado.

Na etapa da pesquisa chamada de opinativa buscou-se o envolvimento de públicos privilegiados na interação com o Banco Central, a fim de auscultar suas impressões quanto ao processo de governança da autoridade monetária, com ênfase na dimensão de informação. A pesquisa privilegiou as interações sociais do Bacen, uma vez que se optou por evidenciar as lógicas do controle social que permeiam a definição e condução da política monetária. Portanto, como já expresso anteriormente, foi utilizado o enfoque da *accountability* social, o qual põe em evidência a atuação de grupos sociais nos processos de controle e acompanhamento das políticas públicas. Optou-se, assim, pela utilização de uma matriz que enfoca a inter-relação entre Estado e sociedade civil, e que se baseia na ação de múltiplos atores sociais. Dessa forma, faz-se importante ressaltar que as interações de corte horizontal — Bacen versus demais autoridades públicas — não foi objeto desta análise.

Os temas relacionados à política monetária são reconhecidamente de baixa penetração no público em geral, seja pela dificuldade de compreensão, pela complexidade dos assuntos tratados, ou pela necessidade de conhecimentos específicos. A discussão e o acompanhamento

dessas questões geralmente ficam restritas a alguns segmentos sociais melhor aparelhados, e que contam com expertises mínimas para formação de juízo qualificado. A competência para o trato dos temas econômicos, financeiros e monetários ainda é limitado a alguns setores, logo optou-se por envolver instâncias sociais habilitadas para uma discussão coerente e fundamentada, sem o que a pesquisa poderia resvalar para posicionamentos vazios, superficiais e sem maiores fundamentações. Por isso, a perspectiva dominante dessa etapa da pesquisa foi elaborada a partir da ótica de três segmentos sociais que se destacam por sua competência no contexto do acompanhamento da política monetária, a saber: a mídia especializada; os acadêmicos da área de economia; e os economistas de instituições financeiras. Esses grupos constituem-se, assim, no universo da presente pesquisa. Cada um deles ocupa uma posição relevante no controle, no acompanhamento e na discussão dos temas relacionados à política monetária, exercendo considerável influência tanto na definição dessa política, quanto na sua implementação.

A mídia, notoriamente, ocupa papel de destaque no processo de acompanhamento e discussão da atuação das organizações públicas. Há muito vem se constituindo em instância de controle efetivo do desempenho daquelas instituições, por sua centralidade na formação da opinião pública e pela intensidade dos impactos das suas posições na legitimação ou reprovação de políticas. Indubitavelmente é elemento central no processo de governança de qualquer autoridade estatal, tendo em vista sua importância na esfera pública democrática. A mídia tem poder crucial na formação das agendas de discussão, pela repercussão que pode dar aos assuntos que considere relevantes. Ademais, suas posições podem pespegar aos envolvidos danos reputacionais irreparáveis, constituindo-se assim em instância de responsabilização real para as performances das entidades públicas. Por isso, escolheu-se envolver os profissionais da mídia especializados em assuntos de política monetária para serem ouvidos nessa pesquisa.

Os acadêmicos da área de economia são responsáveis pela formulação e disseminação das bases teóricas que modulam a definição e implementação da política monetária. Seus conhecimentos aprofundados os habilitam a desempenhar um papel relevante nas discussões que o tema enseja. Muitas vezes suas posições repercutem com considerável magnitude, forçando a autoridade monetária a se manifestar frente às questões levantadas. Esses profissionais constituem-se em elementos de aprovação ou desaprovação para as posições tomadas. Inclusive, é comum que alguns deles sejam chamados a participar diretamente do processo de formulação e implementação da política, inclusive como diretores do Bacen. Não são raros os casos em que acadêmicos são convidados a participar da administração do Banco

Central, dado o conhecimento que possuem. Portanto, esse segmento social é significativo nas interfaces de governança da autoridade monetária, pelo que se entendeu como necessário seu envolvimento nesse trabalho.

Os economistas das instituições financeiras são os responsáveis pela interpretação das sinalizações emitidas pelo Banco Central ao mercado. Dependem de seus entendimentos as respostas que o mercado oferece aos estímulos da política monetária. São eles que se ocupam das leituras das informações prestadas pela autoridade monetária e das formulações de diretrizes operacionais, a partir das quais o mercado financeiro assume suas posições, de modo a formar as expectativas de curso de ação, indispensáveis para a consecução dos objetivos de estabilidade de preços. Esses profissionais são interlocutores privilegiados da autoridade monetária pela posição que ocupam no sistema financeiro. São fontes de informação para o Banco Central e usuários frequentes das informações disponibilizadas pelo Bacen. Geralmente o Banco Central colhe deles impressões sobre sua atuação, a fim calibrar suas decisões e ações e, por outro lado, eles dependem das informações oferecidas pelo Banco Central para a elaboração dos cenários de atuação das instituições em que trabalham. A política monetária depende dessa relação para ser exitosa, pois os agentes do sistema financeiro é quem, de fato, materializam as ações de transmissão da política conduzida pela autoridade monetária. Caso haja ruídos ou incredulidade nesse relacionamento todas as intenções da política podem ser malogradas. Portanto, é vital que haja sintonia e convergência na atuação desses economistas com as posições tomadas pelo Banco Central. A opinião deles constitui-se, assim, em elemento significativo a ser considerado nessa pesquisa.

Para a operacionalização dessa etapa da pesquisa foram feitas entrevistas semi-estruturadas, com indivíduos representativos dos três segmentos escolhidos, os quais se constituíram no espaço amostral não-aleatório, direcionado e intencional da pesquisa. Segundo Richardson (1999, p. 161) os elementos de uma amostra intencional relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas nos plano e modelo de pesquisa. A opção por esse método deve-se a possibilidade de maior profundidade de compreensão que ele proporciona. O método de entrevista semi-estruturada permite ao pesquisador travar contato mais próximo com o objeto de pesquisa, obtendo do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes do problema (RICHARDSON, 1999, p. 208). Por meio desse método é possível obter informações detalhadas que possam ser utilizadas na análise, auxiliando no entendimento do “como” e do “por que” o fenômeno pesquisado ocorre.

Para Godoy (2006) a entrevista semi-estruturada tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse. A entrevista deve ser utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando o desenvolvimento de uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. As entrevistas semi-estruturadas são adequadas quando se deseja apreender a compreensão do mundo do entrevistado e as elaborações usadas para fundamentar opiniões e crenças. São pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e delicado (GODOY, 2006, p. 134). As entrevistas foram devidamente registradas e gravadas, e foram feitas segundo as conveniências dos entrevistados com relação a horário e local. O tempo médio de duração das entrevistas foi de aproximadamente duas horas.

No segmento relativo à mídia especializada foram entrevistados cinco profissionais de destaque na cobertura dos temas relacionados à política monetária e ao sistema financeiro e que estão vinculados a empresas de comunicação de grande expressão no cenário nacional. Foram entrevistados jornalistas responsáveis pela cobertura diária das notícias do Banco Central. Esses jornalistas, por viverem o cotidiano da instituição, detêm um profundo conhecimento dos temas relacionados à autoridade monetária, além de se constituírem em interlocutores privilegiados para a interação do Banco com a imprensa de um modo em geral. A pedido dos envolvidos e para garantir maior objetividade e isenção nos pronunciamentos foi assegurada a confidencialidade e anonimato dos participantes. Os entrevistados no segmento da imprensa foram representados nos relatórios de análise das entrevistas pela letra “T” seguida de um numeral variando de 1 a 5, de forma a relacionar com cada indivíduo específico.

No segmento relativo aos acadêmicos da área de economia foram entrevistados professores e pesquisadores vinculados aos principais programas de pós-graduação em economia do país, responsáveis por uma produção acadêmica expressiva e profícua, e que ocupam posição de destaque no debate sobre a política monetária e sobre o Banco Central. Assim, foram entrevistados cinco professores de destacadas universidades brasileiras (UnB, UFF, UCB, FGV, PUC-RJ) que ocupam posição de destaque no cenário acadêmico nacional nessa área. Também foi garantida confidencialidade e anonimato dos pronunciamentos. Os entrevistados da área acadêmica foram representados pela letra “A” e numerados de 1 a 5, de forma a corresponder a cada um dos indivíduos entrevistados.

No segmento das entrevistas relacionadas a economistas de instituições financeiras, optou-se por selecionar aqueles profissionais que ocupem função de destaque, dentre aquelas

organizações que constem da lista “top 5” do Banco Central. Dessa lista, divulgada mensalmente no sítio do Bacen, constam as instituições que mais acertam em suas previsões para variáveis relevantes da política monetária. Essas instituições demonstram ter capacidade de melhor antecipar o comportamento da economia, constituindo-se, assim, em atores relevantes no processo de condução da política monetária. Essa capacidade de melhor antecipar o comportamento de variáveis econômicas depende, sobremaneira, da acuidade de seus profissionais, pelo que se entende como justificável sua escolha para a participação nesse trabalho. Quanto a esse segmento não foi possível colher as entrevistas da amostra previamente estabelecida. Por conta de dificuldades de agenda dos participantes só foi possível aplicar quatro entrevistas. E igualmente foi garantida a confidencialidade e anonimato de autoria. Os entrevistados da área financeira estão representados pela letra “F” e numerado de 1 a 4, relacionando com cada um dos indivíduos entrevistados.

Nessa etapa de coleta de dados buscou-se captar as opiniões dos entrevistados sobre o processo de governança informacional do Banco Central, ao mesmo tempo em que os entrevistados tiveram oportunidade de apresentar suas sugestões para o aprimoramento da sistemática de governança em curso. Os entrevistados foram estimulados a opinar sobre cada uma das dimensões e variáveis de análise, de modo a evidenciar suas impressões sobre cada uma delas. Para tanto foram utilizadas as questões constantes do seguinte roteiro:

ANÁLISE OPINATIVA		
DIMENSÃO	VARIÁVEL	QUESTÕES A SEREM APRESENTADAS
Transparência/Informacional	Suficiência	1. As informações disponibilizadas são suficientes? 2. Deveriam ser disponibilizadas mais informações? 3. O volume de informação disponibilizada é o suficiente e o necessário? 4. Há excessos de informações disponibilizadas? 5. Existem informações que poderiam/deveriam não ser disponibilizadas e estão sendo? Quais?
	Relevância	6. As informações disponibilizadas são as realmente importantes? 7. Existem informações importantes que não são disponibilizadas? 8. Informações sem importância estão sendo disponibilizadas? 9. Quais informações deveriam estar sendo disponibilizadas e não estão sendo?
	Confiabilidade	10. As informações disponibilizadas são críveis? 11. Elas correspondem às efetivamente utilizadas pelo Banco Central? 12. Existe discrepância entre as informações disponibilizadas e as informações utilizadas?
	Acessibilidade	13. Como deveriam ser disponibilizadas as informações do Banco Central? 14. Há dificuldades para acessar as informações de política monetária? 15. O acesso às informações poderia ser facilitado/melhorado? Como?

	Oportunidade	16. As informações estão sendo disponibilizadas no momento adequado e oportuno? 17. Quanto se precisa das informações elas já foram disponibilizadas? 18. Existe atraso na divulgação das informações? 19. A agenda de divulgação de informações é adequada? 20. O cronograma de divulgação poderia ser aprimorado?
	Clareza	21. As informações são disponibilizadas numa forma clara, simples e objetiva? 22. A qualidade do formato das informações é adequada? 23. A apresentação das informações poderia ser aprimorada? Como?
	Compreensão	24. A linguagem adotada é compreensível? 25. As informações são de fácil entendimento? 26. O Banco Central usa uma linguagem acessível? 27. A linguagem utilizada pelo Bacen em suas comunicações poderia ser aprimorada?
Argumentação/Comunicacional	Explicação	28. O Banco Central se dispõe a explicar todas as suas decisões e ações? 29. O Banco Central assume postura interessada em expor suas posições? 30. O BC esforça-se em ser entendido pelos seus públicos? 31. Como o BC poderia atuar de modo a explicar melhor suas posições?
	Justificação	32. O BC ocupa-se em demonstrar que suas posições são adequadas? 33. O BC mostra a real necessidade de seus posicionamentos? 34. O BC esforça-se em mostrar que suas posições são melhores que outras possíveis? 35. O BC compara suas posições a outras possíveis? 36. Como o BC poderia melhor justificar seus posicionamentos?
	Audição	37. O BC leva em consideração as posições dos outros atores? 38. O BC mostra interesse autêntico nos argumentos dos outros? 39. O BC esforça-se para coletar as opiniões e sugestões dos outros? 40. Como o BC poderia atuar de modo a se mostrar mais permeável à posição dos outros? 41. É conveniente que o BC seja mais permeável à posição dos outros?
	Entendimento	42. O BC promove e participa de discussões sobre política monetária? 43. O BC promove e participação de interlocução genuína sobre os temas que lhe são afetos? 44. O BC busca convergência das suas posições com os demais atores? 45. Seria conveniente o BC assumir uma postura de entendimento? 46. Como o BC poderia agir para estabelecer o entendimento sobre sua esfera de ação?
Capacidade de Responsabilizar	Identificação	47. As responsabilidades sobre a política monetária são claramente definidas? 48. Existe dificuldade em identificar as responsabilidades sobre o desempenho da política monetária? 49. Os atores individuais são passíveis de identificação? 50. Há algum inconveniente em atribuir responsabilidade individual sobre o desempenho da política monetária?
	Recompensa	51. Quais são os meios de se recompensar uma performance adequada de política monetária? Existem instrumentos de "premiar" uma atuação exitosa? 52. O BC é sensível a estímulos positivos na condução da política monetária? 53. Qual seria a forma conveniente de se instituir recompensas pela boa atuação do BC?

	Sanção	<p>54. Quais são os meios de se recompensar/punir uma atuação inadequada de política monetária?</p> <p>55. Existem instrumentos de "penalizar" uma atuação inadequada?</p> <p>56. O BC é sensível a estímulos negativos na condução da política monetária?</p> <p>57. Qual seria a forma conveniente de se instituir mecanismos de constrangimento para maus desempenhos?</p>
--	---------------	---

Quadro 3 – Análise Opinativa

Ao final dessa etapa de coleta de opiniões externas tem-se não só uma avaliação do processo de governança informacional em si, sob a ótica de públicos envolvidos, mas também parâmetros para a constituição de um quadro amplo que retrate o funcionamento da governança informacional para o Banco Central do Brasil.

No quadro a seguir encontra-se o resumo do procedimento metodológicos adotados na pesquisa.

RESUMO DO MÉTODO			
Fases da pesquisa	Universo	Amostra	Métodos de Coleta
Normativa	Leis, normas e regulamentos	Leis específicas que tratam do assunto	Análise documental
Descritiva	Documentos do Bacen	Documentos de janeiro de 2003 a dezembro de 2010 relacionados ao tema e gestores das áreas envolvidas	Análise documental e entrevista semi-estruturada
Opinativa	Mídia especializada, acadêmicos de economia, economistas de instituições financeiras	Profissionais previamente escolhidos	Entrevista semi-estruturada

Quadro 4 – Resumo do Método

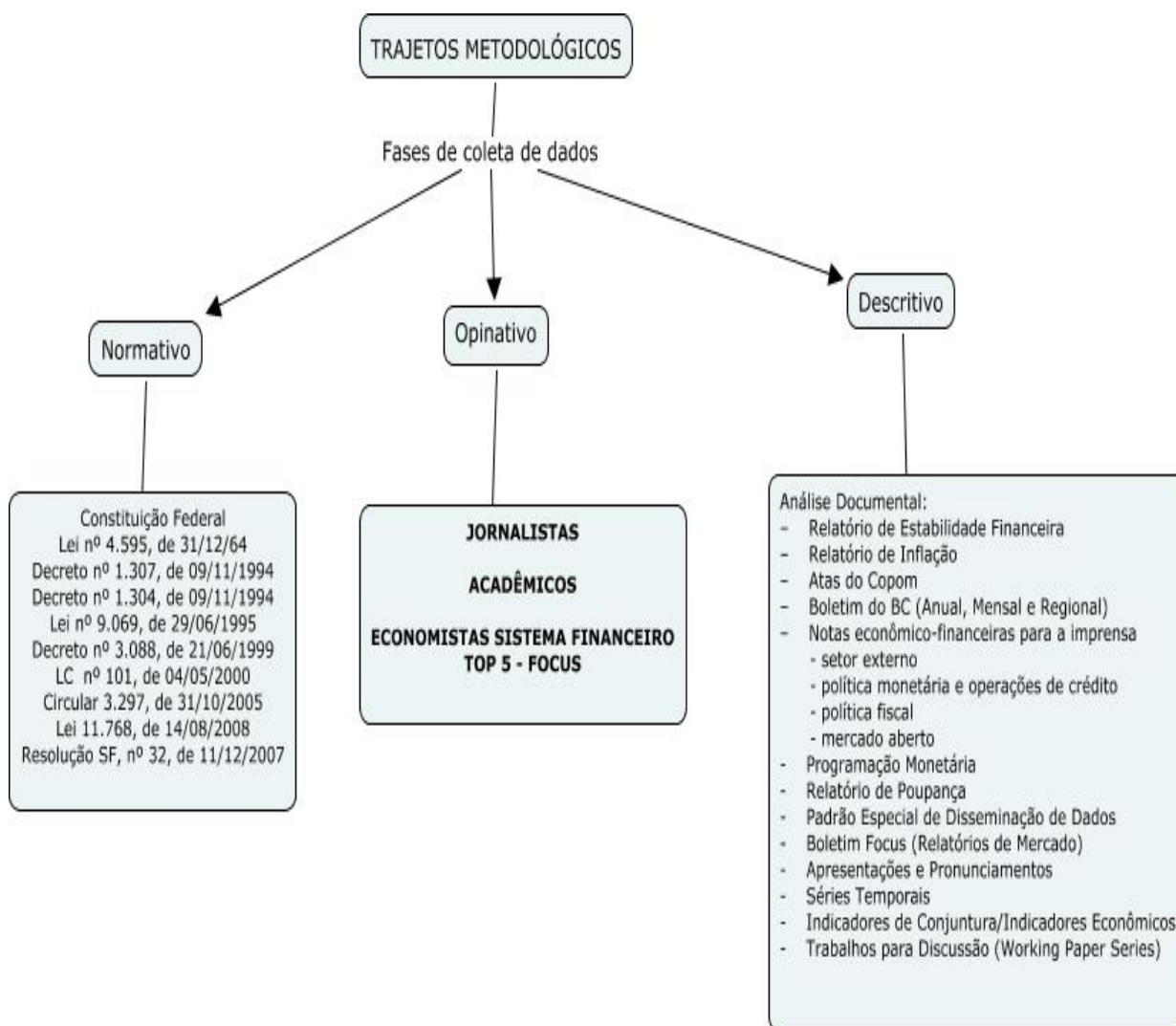


Figura 2 – Trajetos Metodológicos

6.4 Método de tratamento dos dados

*O dinheiro será sempre ou escravo ou patrão.
(Horácio)*

Como técnica de tratamento dos dados coletados foi utilizada a análise de conteúdo que, para Caregnato e Mutti (2006) é uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social. Para aquelas autoras a análise de conteúdo é um meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto que se repetem, inferindo uma expressão que as representem.

Segundo Flick (2004, p. 201), a análise de conteúdo é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material. Um de seus aspectos essenciais é o emprego de categorias obtidas de modelos teóricos. Para o autor as

categorias são trazidas para o material empírico e não necessariamente desenvolvidas a partir deste, embora sejam cotejadas com esse material.

Para Bardin (apud Caregnato e Mutti, 2006) a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

Krippendorff (1980 apud VALA, 1986, p. 103) define a análise de conteúdo como “uma técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto”. Vala (1986, p. 104) observa que essa técnica permite inferências sobre a fonte e a situação em que esta produziu o material objeto de análise, tendo como finalidade “efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas”.

Richardson et al. (1999) explicam que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas para análise de comunicações, visando obter a descrição do conteúdo de mensagens. Constitui-se num conjunto de instrumentos metodológicos, com características de objetividade, sistematização e inferência. A objetividade refere-se à explicitação das regras e dos procedimentos utilizados em cada etapa da análise. A sistematização, por sua vez, refere-se à inclusão ou exclusão do conteúdo ou categorias de um texto, de acordo com regras consistentes e sistemáticas. Já a inferência refere-se à operação pela qual se aceita uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras.

6.4.1 Análise compreensiva interpretativa dos conteúdos das entrevistas

Segundo Silva (2006), durante a realização das entrevistas, o pesquisador deve ficar atento ao discurso dos entrevistados, dedicando toda a sua atenção ao que está sendo relatado, procurando manter em evidência a questão de pesquisa e situando o diálogo no contexto de experiência. A partir da realização das entrevistas que foram gravadas, seguiu-se o método de análise compreensiva e interpretativa de conteúdos sugerida por Silva (2006), com algumas adaptações.

Primeiramente, todas as entrevistas gravadas foram transcritas gerando um protocolo de gravação do material. Esse protocolo representa a transcrição literal das entrevistas tomadas. Diante da constituição dos protocolos das entrevistas, a próxima etapa foi a análise dos conteúdos, que objetivou revelar os significados do objeto que estava sendo investigado. A partir da redução das entrevistas em protocolos Silva (2006, p. 282) sugere um processo de

análise subdividido em quatro etapas, que não são dissociadas, mas integradas, indicando que o processo é cíclico.

A primeira etapa da análise envolve a leitura minuciosa dos protocolos das entrevistas realizadas de tal forma que se possibilite a codificação dos discursos sem perder de vista a questão que orientou toda a pesquisa. Esse processo resulta, na segunda etapa da análise, que constitui na elaboração de um protocolo codificado para cada um dos protocolos de entrevista. Um discurso codificado pode representar várias palavras, frases, sentenças e até parágrafos, extraídos com o objetivo de ajudar na busca de unidades de significado e na identificação de temas. Como parte do processo analítico a codificação dos discursos possibilita mais rigor na descoberta dos significados.

De posse dos protocolos codificados, a terceira etapa do processo de análise demanda a busca da identificação de temas que formarão a estrutura de significados do que está sendo investigado. Existem várias formas para apresentar as descobertas em uma pesquisa qualitativa, com a utilização de temas, categorias, tipologias e conceitos. Nesse caso, utilizou-se a delimitação de temas para análise de forma compreensiva interpretativa. A codificação ajudou na identificação das categorias de significado de cada tema. O tema é uma forma de estabelecer o controle e a ordem para a pesquisa e para a escrita.

Na quarta etapa procedeu-se ao preenchimento do quadro temático com análise estrutural das descrições em quatro colunas. Na primeira tem-se a variável de análise que corresponde às categorias temáticas correspondentes. Na segunda, a unidade de conteúdo que faz sentido para o pesquisador a partir das interrogações formuladas. Esta coluna corresponde à atribuição de significado ao discurso na linguagem do pesquisador. Na terceira coluna são apresentados os conteúdos na linguagem do pesquisador retirada das entrevistas constantes dos protocolos. São afirmações sobre o discurso como foi relatado. Ainda no quadro temático foi incluída uma coluna indicando as redes de significado. A rede pode ser entendida como interligações entre categorias, mostrando o próprio tecido de sentidos percebidos e dos significados atribuídos, criando uma teia de significações. A rede envolve interligações entre discursos de uma mesma categoria.

A construção do quadro temático, para Silva (2006), pode ser considerada uma atividade de interpretação, uma vez que procura delimitar uma estrutura para compreender o objeto de estudo e estabelece unidades de significado, a partir dos relatos das experiências de pessoas que participaram do estudo.

O procedimento metodológico concreto incluiu o que Flick (2004) chama de abreviação da análise de conteúdo. Nessa técnica o material é parafraseado, o que significa

que trechos e paráfrases menos relevantes que possuam significados iguais são omitidos, e paráfrases semelhantes são condensadas e resumidas. Tem-se, portanto, uma combinação da redução do material através da omissão de enunciados incluídos em uma generalização no sentido de resumir esse material em um nível maior de abstração.

Deve ressaltar, contudo, que devido à esquematização dos procedimentos e ao modo como as etapas individuais são ordenadas, a abordagem pode ser enrijecedora, obscurecendo a visão acerca dos conteúdos do texto, em vez de facilitar a sua sondagem e a de seus níveis profundos e superficiais. A interpretação do texto através deste método dá-se de maneira bem esquemática, porém sem alcançar os níveis mais profundos do texto. Outro problema consiste no uso das paráfrases, que são utilizadas não apenas para explicar o texto básico, mas para substituí-lo. Apesar dessas limitações entende-se que o método escolhido foi adequado e proporcionou o entendimento sobre as questões de pesquisas.

7 A GOVERNANÇA INFORMACIONAL DA AUTORIDADE MONETÁRIA NO BRASIL

7.1 Introdução

Arranja dinheiro; e toda a nação conspirará para considerar-te um gentleman.
(Bernard Shaw)

Este capítulo destina-se à apresentação, análise e discussão dos dados levantados nas fases de aplicação metodológica da pesquisa, tendo presente o modelo conceitual construído a partir do referencial teórico e da revisão de literatura e os trajetos metodológicos apresentados anteriormente. Primeiramente são apresentados os resultados da pesquisa normativa, relativa ao estudo sobre o arcabouço legal que rege a autoridade monetária no tocante a seus processos de informação e comunicação. Nessa etapa o modelo conceitual de análise foi aplicado aos estatutos regulamentares do Banco Central do Brasil com o intuito de atestar qual a preocupação que os regimentos devotam às questões informacionais. Em seguida são apresentados os resultados da pesquisa descritiva, onde os processos e instrumentos de informação e comunicação utilizados pelo Bacen são expostos, comentados e analisados. Nesse momento a intenção é avaliar a realidade da atuação informacional da autoridade monetária, enfatizando as práticas, ferramentas, instrumentos e processos utilizados quando das circunstâncias de relacionamento com variados públicos externos. O comportamento informacional e de comunicação vivenciado pelo Bacen é problematizado levando em consideração as dimensões e variáveis de análise. Busca-se, assim, apreender como se processa a realidade informacional da autoridade monetária. Em seguida, já na etapa opinativa, são analisadas as opiniões de atores relevantes envolvidos no processo de comunicação do Bacen, expondo e discutindo sobre seus pontos de vistas acerca do comportamento informacional e da comunicação da autoridade monetária. Nesse sentido, são apresentados os resultados das entrevistas procedidas com atores representativos de segmentos privilegiados na interação com o Bacen. A manifestação dos atores escolhidos é submetida a uma reflexão tendo como referência conceitual e temática o modelo de análise da pesquisa.

7.2 Análise dos dispositivos legais sobre a governança informacional do Banco Central do Brasil

*O dinheiro representa uma nova forma de escravidão
impessoal, em lugar da antiga escravidão pessoal
(Léon Tolstói)*

O arcabouço normativo que rege a autoridade monetária no Brasil é composto por normas de caráter legal e infralegal (leis, decretos e resoluções e circulares). Para fins desse trabalho foram avaliados esses preceitos sob a ótica do modelo conceitual de governança informacional erigido a partir da revisão de literatura anteriormente procedida e demonstrado no capítulo anterior. Seguem-se ainda os percursos da metodologia definida anteriormente, sendo que, a essa altura, dá-se sequência à chamada vertente normativa da pesquisa. Assim, foram analisadas as seguintes instruções normativas.

- Constituição da República Federativa do Brasil – Nos artigos que tratam da ordem econômica e financeira;
- Lei nº 4.595, de 31/12/64 - Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências;
- Decreto nº 1.307, de 09/11/1994 – Aprova o Regimento Interno do Conselho Monetário Nacional;
- Decreto nº 1.304, de 09/11/1994 – Aprova o regimento interno da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito - COMOC, que funcionará junto ao Conselho Monetário Nacional;
- Lei nº 9.069, de 29/06/1995 - Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras de emissão do Real e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências;
- Decreto nº 3.088, de 21/06/1999 - Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências;
- Lei complementar nº 101, de 04/05/2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- Circular 3.297, de 31/10/2005 - Estabelece novo regulamento do Comitê de Política Monetária (Copom);
- Lei 11.768, de 14/08/2008 - Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências;
- Resolução, do Senado Federal, nº 32, de 11/12/2007 - Altera a Resolução nº 93, de 1970, do Senado Federal – Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando parágrafos ao art. 99, estabelecendo que o Presidente do Banco Central do Brasil compareça

trimestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para expor os fundamentos e forma de execução da política monetária.

A estrutura, atualmente em vigor, da autoridade monetária no Brasil foi instituída pelo regime militar, no final do ano de 1964, por meio da promulgação da Lei 4.595, que dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, da forma a seguir:

Lei 4.595, de 31/03/1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

Art. 1º - O Sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído:

I – do Conselho Monetário Nacional;

II – do Banco Central do Brasil;

(...)

Art. 2º - Fica extinto o Conselho da atual Superintendência da Moeda e do Crédito, e criado, em substituição o Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito, como previsto nesta Lei, objetivando o progresso econômico e social do País.

Art. 3º - A política do Conselho Monetário Nacional objetivará:

I – adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional (...);

II – regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais;

III – regular o valor externo da moeda e o equilíbrio do balanço de pagamentos do País (...);

(...)

V – propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos;

VI – zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;

VII – coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

Art. 4º - Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

(...)

II – estabelecer condições para que o Banco Central do Brasil emita moeda-papel de curso forçado, nos termos e limites decorrentes desta Lei, bem como as normas reguladoras do meio circulante;

III – aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central do Brasil, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito;

(...)

V – fixar as diretrizes e normas da política cambial, (...);

VI – disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, (...);

VII – coordenar a política de que trata o art. 3º desta Lei com a de investimentos do Governo Federal;

VIII – regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta Lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;

(...)

XVIII – outorgar ao Banco Central do Brasil o monopólio das operações de câmbio quando ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos (...);

XXVII – aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade;

(...)

Art. 8º - A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, (...), sob a denominação de Banco Central do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios (...).

Art. 9º - Compete ao Banco Central do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 10º - Compete privativamente ao Banco Central do Brasil:

I – emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional;

II – executar os serviços do meio circulante;

III – determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos (...);

(...)

IV - Receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso anterior e, ainda, os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras.

V - Realizar operações de redesconto e empréstimos a instituições financeiras bancárias

VI – exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

VII – efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da Lei;

VIII - Ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional;

IX – exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;

X - Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:

a) funcionar no País;

b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior;

c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas;

d) praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações Debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários;

e) ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento;

f) alterar seus estatutos.

g) alienar ou, por qualquer outra forma, transferir o seu controle acionário.

XI - Estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional;

XII – efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais;

Art. 15. O regimento interno do Banco Central da República do Brasil, a que se refere o inciso XXVII, do art. 4º, desta lei, prescreverá as atribuições do Presidente e dos Diretores e especificará os casos que dependerão de deliberação da Diretoria, a qual será tomada por maioria de votos, presentes no mínimo o Presidente ou seu substituto eventual e dois outros Diretores, cabendo ao Presidente também o voto de qualidade.

Parágrafo único. A Diretoria se reunirá, ordinariamente, uma vez por semana, e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação do Presidente ou a requerimento de, pelo menos, dois de seus membros.

(...)

Adicionalmente, também estão previstas, já no âmbito da Constituição Federal de 1988, as seguintes atribuições relacionadas à autoridade monetária:

Art. 164 A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

§ 1º É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimo ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O Banco Central poderá comprar e vender títulos da emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; (...).

Como disposto na legislação acima transcrita, no Brasil, o monopólio de emissão de moeda é exercido pelo Banco Central do Brasil que possui competência privativa para emitir papel-moeda e moedas metálicas e executar os serviços do meio circulante. Do ponto de vista operacional, o Banco Central atende às necessidades de numerário do sistema bancário, e do público, por meio dos mecanismos de emissão e recolhimento de moeda.

O Banco Central exerce também as atribuições de banco dos bancos. Para tanto realiza operações com as instituições financeiras, tais como: manter contas nas quais são depositadas as reservas do sistema bancário (voluntárias ou compulsórias); fornecer crédito a instituições com necessidades transitórias de liquidez; intervir, em casos de problemas maiores, como prestador de última instância; e viabilizar a liquidação financeira das transações, gerenciando o Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB.

Ademais, o Bacen atua como o banqueiro do governo, pois pode manter em sua carteira títulos públicos, com fins de política monetária, não havendo limitações a essa carteira. O Bacen tem ainda como função constitucional receber, em depósito, as disponibilidades de caixa da União. Como banqueiro do governo, cabe ao Bacen atuar, em nome do Tesouro Nacional, nos leilões de títulos públicos federais, administrar as reservas internacionais e representar o país junto a organismos internacionais.

Além disso, o Bacen executa a supervisão do Sistema Financeiro Nacional atuando no sentido do aperfeiçoamento das instituições financeiras, de modo a zelar por sua liquidez e solvência, buscando a adequação dos instrumentos financeiros, com vistas à crescente eficiência das entidades por ele autorizadas a funcionar.

Enquanto executor da política monetária o Banco Central atua no sentido de adequar o volume dos meios de pagamento à real capacidade da economia de absorver recursos sem causar desequilíbrios. Para isso, controla a expansão da moeda e do crédito e a taxa de juros, de acordo com as necessidades do crescimento econômico e da estabilidade dos preços.

O Banco Central também executa a política cambial e de relações financeiras com o exterior. Essa função vincula-se à de monopolista da emissão monetária doméstica, na medida em que o objetivo da política cambial é operar no sentido de manter a estabilidade do preço da moeda nacional em relação às moedas estrangeiras. Para isso, o Bacen mantém ativos em ouro, títulos e moedas estrangeiras para atuação nos mercados de câmbio, de forma a contribuir para manutenção do equilíbrio das cotações da moeda nacional, e para induzir

desempenhos das transações internacionais do país, de acordo com as diretrizes da política econômica. Compete ao Banco Central garantir o funcionamento regular do mercado de câmbio, a estabilidade relativa das taxas de câmbio e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Da análise das disposições legais acima mencionadas, denota-se uma clara delegação, formalmente especificada, para o CMN e para o Bacen, tanto da autoridade de formular e implementar as políticas monetária, de crédito e cambial, quanto de normatizar e supervisionar o sistema financeiro nacional. É de se considerar, portanto, que há uma transferência das prerrogativas relacionadas à autoridade monetária para aquelas entidades. Note-se que ambas (CMN e Bacen) situam-se no âmbito do Poder Executivo e lhes são concedidos amplos poderes, para em nome da União, direcionar os rumos das políticas relativas à moeda, ao crédito e ao câmbio, sem mencionar a necessidade de se envolver, *a priori*, o Poder Legislativo ou outras instâncias do Estado ou da sociedade. Fica evidente ainda que na constituição dessas entidades, bem como na definição de suas responsabilidades e objetivos não há previsão, pelo menos explícita, de prestação de contas perante outros poderes constituídos, principalmente ao Congresso Nacional, embora isso possa constar de outras disposições legais a serem analisadas posteriormente.

É de se reconhecer, por tanto, que originariamente a autoridade monetária é delegada a agentes públicos não eleitos que passam a contar com a condescendência dos políticos eleitos, principalmente legisladores, para atuar com considerável liberdade no âmbito de suas áreas de atuação. Frise-se que no artigo 4º, da Lei 4595, é mencionado que a competência do CMN segue as diretrizes estabelecidas pelo “Presidente da República”, levando ao entendimento que nem ao Congresso Nacional, nem outra instância da União é destinado papel de participação no tocante a esses assuntos. A definição de diretrizes fica restrita ao Poder Executivo, que por ser também objeto de legitimação através do voto do povo não há ocorrência de déficit democrático, já que a atuação da autoridade monetária, em última instância é dirigida por agente público eleito.

Outro aspecto que merece comentário é o fato de que, em nenhum momento, nas diretrizes legais até aqui comentadas há previsão de responsabilização clara para os agentes públicos delegados. Assim, não ficam estabelecidos critérios objetivos de responsabilidade e punição para esses órgãos, caso não atuem de maneira adequada aos propósitos definidos pela própria lei, à qual, expressamente, menciona a necessidade da política da moeda e do crédito buscar “o progresso econômico e social do País” (art.2º, da Lei 4595). Obviamente, que compete ao Presidente da República, como responsável último pelas orientações

políticas, responsabilizar esses atores. Contudo a responsabilização dá-se dentro de critérios discricionários e mais uma vez distantes do Poder Legislativo.

A lei 4.595, de 31/12/65, cria o Banco Central do Brasil, em substituição a Superintendência da Moeda e do Crédito, com a competência de cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação e pelas normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

O artigo 15, parágrafo único da mesma lei dispõe que a diretoria se reunirá, ordinariamente, uma vez por semana, e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação do Presidente ou a requerimento de, pelo menos, dois de seus membros. Contudo, a lei não trata de forma explícita de questões informacionais da condução da política monetária. Tampouco, estabelece necessidade de interlocução das autoridades monetárias com a sociedade ou com outras instâncias do Estado. Do ponto de vista da governança da política monetária, fica patente que ela se dá restrita ao âmbito do poder executivo, sem estabelecimento de vínculos formais explícitos com outras esferas do Estado ou da sociedade.

Dessa forma, é de se registrar que não há menções explícitas nas leis que instituíram a autoridade monetária sobre aspectos relacionados às dimensões de análise da pesquisa (informação, comunicação e responsabilização). Não houve, por parte do legislador, preocupações em determinar regras que implicassem que a autoridade monetária assumisse posturas de participação e interação com outras instâncias quando da concepção e implementação das políticas a seu cargo.

Decreto nº 1.307, de 09/11/1994, aprova o regimento interno do Conselho Monetário Nacional - CMN. Estabelece que o CMN tem como finalidade a formulação da política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país. De acordo com o decreto, o CMN é composto pelo Ministro de Estado da Fazenda, na qualidade de Presidente; Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; e pelo Presidente do Banco Central do Brasil. Segundo o decreto, funcionará junto ao CMN a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito com a competência de manifestar-se, previamente, na forma prevista em seu regimento, sobre as matérias de competência do CMN. Adicionalmente, junto ao CMN ainda funcionarão sete comissões consultivas sobre os seguintes assuntos: normas e organização do sistema financeiro; mercado de valores mobiliários e de futuros; crédito rural; crédito industrial; crédito habitacional e para saneamento e infraestrutura urbana; endividamento público; e de política monetária e cambial.

Sob a perspectiva informacional e de comunicação o decreto ora sob análise faz as seguintes disposições:

Decreto nº 1.307, de 09/11/1994, aprova o regimento interno do Conselho Monetário Nacional - CMN.

(...)

Art. 8º - São atribuições do Presidente do CMN:

(...)

VII – convidar para participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto, outros Ministros de Estado, assim como representantes de entidades públicas ou privadas;

(...)

Art. 9º - São atribuições dos Conselheiros:

(...)

II – submeter ao Colegiado o exame da conveniência de não divulgação de matérias tratada nas reuniões;

(...)

Art. 10 - Compete à COMOC

(...)

IV – convidar pessoas ou representantes de entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões;

(...)

Art. 11 – Compete às Comissões Consultivas, dentre outras atribuições previstas em seu regimento interno:

(...)

III – convidar pessoas ou representantes de entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões.

Art. 12 – À Secretaria-Executiva do CMN compete:

(...)

III – enviar aos Conselheiros e demais participantes das reuniões, imediatamente após a sua definição, a pauta de cada reunião e cópia dos assuntos nela incluídos, conferindo-lhe tratamento confidencial;

(...)

V – manter arquivo e ementários de assuntos de interesse do CMN, bem como das decisões adotadas em suas reuniões;

(...)

Art. 13 – O CMN reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente por convocação do seu Presidente.

Art. 16 – Participam das reuniões do CMN:

I – os Conselheiros;

II – os membros da COMOC;

III – os Diretores do Banco Central do Brasil, não integrantes da COMOC;

IV – representantes das Comissões Consultivas, quando convocados pelo Presidente do CMN.

§ 1º Poderão assistir às reuniões do CMN:

a) assessores credenciados individualmente pelos Conselheiros;

b) convidados do Presidente do Conselho, conforme previsto no inciso VII do art. 8º deste Regimento;

c) funcionários da Secretaria-Executiva do Conselho, credenciados pelo Presidente do Banco Central do Brasil.

§ 2º Somente aos Conselheiros é dado o direito de voto.

Art. 30 – As decisões de natureza normativa serão divulgadas mediante resoluções assinadas pelo Presidente do Banco Central do Brasil, veiculadas pelo Sistema de Informações Banco Central (SISBACEN) e publicadas no Diário Oficial da União.

Art. 31 – As decisões que não envolvam natureza normativa serão comunicadas pela Secretaria-Executiva do CMN, por meio de correspondência.

Parágrafo único. As decisões de caráter confidencial serão comunicadas somente aos interessados.

Art. 32 – Das reuniões do CMN serão lavradas atas que informarão o local e a data de sua realização, nomes dos Conselheiros presentes e demais participantes e

convidados, resumo dos assuntos apresentados e debates ocorridos e as deliberações tomadas.

Art. 33 – As atas serão confeccionadas em folhas soltas e receberão autenticação da Secretaria-Executiva do CMN e assinaturas do Presidente e dos demais Conselheiros presentes à reunião.

§ 1º Após assinadas por todos os Conselheiros, extratos das atas serão publicados no Diário Oficial da União, excluídos os assuntos de caráter confidencial.

§ 2º As atas serão posteriormente microfilmadas, encadernadas e arquivadas na Secretaria-Executiva do CMN.

Pelo acima exposto depreende-se que, está prevista na reunião do CMN, a partir da iniciativa do seu presidente, a participação de outras pessoas que não exclusivamente seus membros natos. Essa possibilidade dá ao conselho uma feição mais aberta e permite que sejam ouvidas outras pessoas do governo e da sociedade. Essa faculdade pode constituir-se num mecanismo de participação e abertura, desde que conte com o patrocínio da presidência do conselho. Essa circunstância pode levar ao entendimento que há convergência com as variáveis de audição e entendimento na medida em que se vislumbra a criação de circunstâncias de interlocução com outros atores, seja para auscultar suas posições, seja para promover debates e aproximações.

No decreto existe claramente a previsão de que alguns assuntos podem ser tratados de maneira sigilosa, havendo a possibilidade de que algumas matérias não sejam divulgadas (art. 9º, inciso II). Isso revela o caráter de segredo que alguns temas de natureza econômica e financeira podem vir a ter. Obviamente que essa situação é relativamente normal dentro do governo, mas o simples fato da norma ter artigo específico para isso, além das previsões legais já existentes, demonstra a aura de segredo que autoridade monetária encerra. Inclusive há recomendação à secretaria-executiva para que seja dado tratamento confidencial aos assuntos da reunião. Nesse sentido, segundo Jardim (1998), existem situações em que o segredo é inevitável, justificando-se em algumas atividades da administração pública. Ademais, para Andrade (2004), é reconhecido que existem informações confidenciais ao banco central. E ainda Hann, Amtembrink e Eijffinger (1998) admitem que podem existir fortes razões para que os bancos centrais não revelem todas as suas informações.

Existe ainda recomendação quanto à forma de divulgação das resoluções do CMN que devem ser vinculadas pelo Sistema de Informações Banco Central – SISBACEN e publicadas no Diário Oficial da União, quando tiverem natureza normativa. Essa decisão coloca o Sistema Financeiro Nacional – SFN como ator privilegiado na comunicação dos atos do CMN posto que as instituições financeiras têm acesso preferencial ao aludido sistema. Quando as decisões não envolverem caráter normativo deverão ser comunicadas por meio de correspondência.

Existem também recomendações expressas sobre a forma de registro das atas das reuniões, tendo inclusive a preocupação com as formas de lavratura dos termos das reuniões (artigos 32 e 33). Além de recomendação quanto ao arquivamento, microfilmagem e encadernação. Percebe-se uma ostensiva preocupação com o registro e guarda das informações (debates, discussões e deliberações) das reuniões do CMN. Há, inclusive, recomendação para microfilmagem, encadernamento e arquivamento do material produzido nas reuniões. Assim, percebe-se que há manifestação dessa norma quanto as variáveis confiabilidade, acessibilidade, oportunidade e clareza na medida em que há recomendação quanto as formas de registro fidedigno dos assuntos tratados e dos debates ocorridos. Estipulando-se também as formas de divulgação e acesso às informações.

Decreto nº 1.304, de 09/11/1994 – Aprova o regimento interno da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito - COMOC, que funcionará junto ao Conselho Monetário Nacional, como órgão de assessoramento técnico para o CMN, na formulação da política da moeda e do crédito do País. A COMOC é integrada pelos seguintes membros: Presidente do Bacen, na qualidade de Coordenador; Presidente da Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda; Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda; Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e quatro Diretores do Banco Central, indicados pelo seu presidente.

Decreto nº 1.304, de 09/11/1994 – Aprova o regimento interno da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito – COMOC

(...)

Art. 6º São atribuições do Coordenador da COMOC:

(...)

III – aprovar a inclusão de assuntos extrapauta, quando revestidos de caráter de urgência, relevante interesse ou de natureza sigilosa;

(...)

VII – convidar para participar das reuniões da Comoc, sem direito a voto, pessoas ou representantes de entidades públicas e privadas;

VIII – solicitar a manifestação das Comissões Consultivas sobre matérias relacionadas às suas respectivas áreas de atuação.

(...)

Art. 8º À Secretaria-Executiva da COMOC compete:

(...)

III – enviar aos membros da COMOC, com antecedência de dias úteis, a pauta de cada reunião e cópia dos assuntos nela incluídos, conferindo-lhe tratamento confidencial;

(...)

Art. 11. As reuniões terão caráter reservado.

(...)

Art. 13. Poderão participar das reuniões da COMOC

I – os Diretores do Banco Central do Brasil, não integrantes do Colegiado;

II – convidados do Coordenador da COMOC, conforme previsto no inciso VII do art. 6º deste Regimento

(...)

Art. 21. Trimestralmente, o Coordenador da COMOC fornecerá ao Presidente do CMN relação das propostas que se encontrarem em estágio de instrução, com os esclarecimentos que julgar relevante.

(...)

Art. 26. Das reuniões da COMOC serão lavradas atas, que informarão o local e a data de sua realização, nome dos membros presentes e demais participantes e convidados, resumo dos assuntos apresentados e debates ocorridos e as deliberações tomadas.

Art. 27. As atas serão confeccionadas em folhas soltas e receberão autenticação da Secretaria-Executiva e assinaturas do coordenador e demais membros da Comissão presentes à reunião.

Parágrafo único. As atas serão posteriormente microfilmadas, encadernadas e arquivadas na Secretaria-Executiva.

A COMOC, por constituir-se em uma comissão que funciona no âmbito do CMN, repete, basicamente, as mesmas orientações de funcionamento do CMN e replica as orientações quanto ao trato da informação. Contudo, merece menção o art. 11 do citado decreto, o qual reforça o cunho sigiloso das informações ali tratadas ao expressamente mencionar que as reuniões da comissão terão caráter reservado.

O funcionamento da COMOC também prevê a participação de outros atores o que pode concorrer para maior audição e entendimento.

Existem igualmente recomendação quanto às formas de divulgação, compartilhamento, guarda e estocagem da informação gerada. Nesse sentido, pode concluir que há preocupação quanto às variáveis de confiabilidade, acessibilidade, oportunidade e clareza.

Lei nº 9.069, de 29/11/1995 – Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do Real e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências.

Lei nº 9.069, de 29/11/1995

(...)

Art. 6º - O Presidente do Banco Central do Brasil submeterá ao Conselho Monetário Nacional, no início de cada trimestre, programação monetária para o trimestre, da qual constarão, no mínimo:

I – estimativas das faixas de variação dos principais agregados monetários compatíveis com o objetivo de assegurar a estabilidade da moeda; e

II – análise da evolução da economia nacional prevista para o trimestre, e justificativa da programação monetária.

§ 1º Após aprovação do Conselho Monetário Nacional, a programação monetária será encaminhada à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Art. 7º - O Presidente do Banco Central do Brasil enviará, através do Ministro da Fazenda, ao Presidente da República, e aos Presidentes das duas Casas do Congresso Nacional;

I – relatório trimestral sobre a execução da programação monetária; e

II – demonstrativo mensal das emissões de Real, as razões delas determinantes e a posição das reservas internacionais a elas vinculadas.

Art. 8º - O Conselho Monetário Nacional, criado pela Lei nº 4595, de 31 de dezembro de 1964, passa a ser integrado pelos seguintes membros:

(...)

§ 3º O Presidente do Conselho poderá convidar Ministros de Estado, bem como representantes de entidades públicas ou privadas, para participar das reuniões, não lhes sendo permitido o direito de voto.

(...)

Art. 9º - É criada junto ao Conselho Monetário Nacional a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, composta dos seguintes membros:

I – Presidente e quatro Diretores do Banco Central do Brasil;

II – Presidente da Comissão de Valores Mobiliários;

III – Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV – Secretário Executivo e Secretários do Tesouro Nacional e de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

§ 1º A Comissão será coordenada pelo Presidente do Banco Central do Brasil.

§ 2º O Regimento Interno da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito será aprovado por decreto do Presidente da República.

A Lei 9.069 regulamentou procedimentos voltados para o aumento da transparência das decisões da diretoria do Bacen ao determinar que o presidente da autarquia envie periodicamente, tanto para autoridades executivas quanto legislativas, relatórios e demonstrativos sobre a programação monetária (art. 7º). Essa rotina enseja o estabelecimento de um ponto de controle favorecendo o melhor acompanhamento da atuação da autoridade monetária. Essa medida favorece a *accountability* da autoridade monetária ao forçar uma postura de prestação de contas e transparência, facilitando o escrutínio de suas ações.

A lei também estipula um rol mínimo de informações que devem constar na programação monetária a ser enviada ao Congresso contribuindo para a confiabilidade e clareza das informações (art. 6º).

A composição do CMN e da COMOC, prevista na lei, não engloba pessoas de fora do poder executivo, restringindo as possibilidades de interlocução com outros segmentos do Estado e da sociedade. Contudo, o normativo também confere ao presidente do CMN a possibilidade de convidar outras pessoas para participarem das suas reuniões o que pode fortalecer os mecanismos de audição e entendimento.

Decreto nº 3.088, de 21/06/1999 – Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências.

Decreto nº 3.088, de 21/06/1999

Art. 1º Fica estabelecida, como diretriz para fixação do regime de política monetária, a sistemática de “metas de inflação”.

§ 1º As metas são representadas por variações anuais de índice de preços de ampla divulgação.

§ 2º As metas e os respectivos intervalos de tolerância serão fixados pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda, (...).

Art. 2º Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas.

(...)

Art. 4º (...)

Parágrafo Único. Caso a meta não seja cumprida, o Presidente do Banco Central do Brasil divulgará publicamente as razões do descumprimento, por meio de carta aberta ao Ministro de Estado da Fazenda, que deverá conter:

I – descrição detalhada das causas do descumprimento;

II – providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos; e

III – o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

Art. 5º O Banco Central do Brasil divulgará, até o último dia de cada trimestre civil, Relatório de Inflação abordando o desempenho do regime de “metas de inflação”, os resultados das decisões passadas de política monetária e a avaliação prospectiva da inflação.

(...)

O Decreto Presidencial nº. 3088/99 preocupou-se em estabelecer mecanismos de responsabilização ao Banco Central nos casos de descumprimento da meta inflacionária fixada, cabendo ao presidente do Bacen divulgar publicamente as razões do seu eventual não atingimento, por meio de carta aberta ao Ministro da Fazenda. Assim, estabelecem-se mecanismos de controle da autarquia por meio de procedimentos de prestação de contas, que, embora direcionada ao MF, tem cunho aberto e transparente para toda a sociedade, constituindo-se em claro instrumento de responsabilização. Podendo inclusive ser considerado um instrumento de *accountability* social pelo acesso que é facultado para toda a sociedade. Existe, ainda, estipulação dos conteúdos a serem tratados na carta contribuindo para sua clareza e compreensão e explicação.

Há ainda a estipulação de prazos para a divulgação do Relatório de Inflação, como também a indicação de conteúdos que deverão constar do aludido relatório. Fortalecendo os aspectos de oportunidade e clareza e compreensão. Importante ressaltar que o Relatório de Inflação constitui-se em uma das principais peças de informação da autoridade monetária para a implementação da política monetária. Na seção seguinte deste capítulo, haverá espaço para uma discussão mais detalhada sobre seu conteúdo e significado.

Quanto à identificação de responsáveis, há explicitação clara dos responsáveis pela definição da meta inflacionária a ser perseguida pelo BC, nesse sentido estão presentes os requisitos de identificação para fins de prestação de contas.

Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF tentou cobrir importante lacuna para a obtenção do equilíbrio fiscal do País, ao estabelecer regras claras para a adequação de despesas e dívidas públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada ente da Federação, envolvendo todos os poderes. Constituí-se no marco na história das finanças públicas do País. Do ponto de vista da informação, da comunicação e dos aspectos de interação entre Estado e sociedade a LC 101 dispõe da forma a seguir:

Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000

(...)

Art. 4º A Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Art. 9º (...).

(...)

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Em termos macroeconômicos a LRF contribui para o ajuste fiscal e estabelece como pré-condição à aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento a participação da população, estreitando a distância entre governo e sociedade, respaldando e legitimando a ação governamental (Art. 48). Essa determinação legal sinaliza para a necessidade de posturas participativas por parte dos órgãos públicos ao conceituar os instrumentos orçamentários como formas de transparência, além de prever a instituição de instâncias para que sejam feitas audiências públicas. Esses procedimentos previstos na lei propiciam

comportamentos de explicação, audição e entendimento. Importante ressaltar que essas orientações têm caráter geral e não são aplicadas especificamente ao BC quando a definição de seu orçamento, mas, principalmente, aos entes federados. Contudo, não deixam de se constituírem em parâmetros de orientação para todas as instituições públicas para que adotem posturas de maior participação e interação com a sociedade.

Especificamente quanto ao Banco Central, a LRF institui mecanismos de transparência e prestação de contas perante o Congresso ao determinar a existência de anexos à LDO que devem conter informações expressas sobre a política monetária, creditícia e cambial a cargo do BC, concorrendo para uma maior clareza e compreensão dessas informações. A lei complementar ainda prevê o comparecimento semestral da autoridade monetária para fazer uma avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas a seu cargo. Esses momentos implicam circunstância de maior interação com os políticos representando uma forte dimensão de prestação de contas.

Lei nº 11.768, de 14/08/2008 – Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências.

Lei nº 11.768, de 14/08/2008

(...)

Art. 112. O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil na execução de suas políticas serão demonstrados nas notas explicativas dos respectivos balanços e balancetes trimestrais, a serem encaminhados ao Congresso Nacional até 60 (sessenta) dias do encerramento de cada trimestre, que conterão:

I - os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional;

II - os custos de manutenção das reservas cambiais, demonstrando a composição das reservas internacionais com metodologia de cálculo de sua rentabilidade e do custo de captação;

III - a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Parágrafo único. As informações de que trata o **caput** constarão também em relatório a ser encaminhado ao Congresso Nacional, no mínimo, até 10 (dez) dias antes da reunião conjunta prevista no art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

A LDO de 2008, que orienta a elaboração da LOA de 2009, a exemplo das LDO's anteriores, explicita as informações que devem constar dos balanços do BC e determina os prazos que esses documentos devem ser encaminhados ao Congresso fazendo menção a variáveis de oportunidade e clareza.

CIRCULAR Nº 3.297, de 31/10/2005 – Divulga novo regulamento do Comitê de Política Monetária (Copom). No sistema de metas de inflação, que se constitui o arcabouço de condução da política monetária no Brasil, as reuniões do COPOM servem para determinar o nível da taxa básica da economia, a taxa SELIC. A determinação do nível dessa taxa

reveste-se de importância central para a política monetária, pois a partir de sua fixação todos os demais preços da economia são formados, e os comportamentos dos atores são delineados. Dessa forma, a regulamentação desses encontros, tema dessa Circular, tem relevante importância. Para fins desse trabalho, apresentaram-se como objeto de análise os seguintes artigos:

CIRCULAR Nº 3.297, de 31/10/2005

Art. 1º O Comitê de Política Monetária (Copom), constituído no âmbito do Banco Central do Brasil, tem como objetivos implementar a política monetária, definir a meta da Taxa SELIC e seu eventual viés e analisar o Relatório de Inflação a que se refere o Decreto 3.088, de 21 de junho de 1999.

Art. 2º São membros do Copom o Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil.

(...)

Art. 4º Cabe aos integrantes do Copom o exercício das seguintes atribuições e competências:

I – Presidente e Diretores: avaliar as propostas, acrescentar proposições acerca das questões apresentadas e definir, por meio de voto, a meta da Taxa SELIC e seu eventual viés;

(...)

§ 2º Compete ao Copom avaliar o cenário macroeconômico e os principais riscos a ele associados, com base nos quais são tomadas as decisões de política monetária.

§ 3º A Diretoria de Política Econômica (Dipec) é responsável pela elaboração das atas das reuniões.

§ 4º As atas das reuniões do Copom serão divulgadas no prazo de até seis dias úteis após a data de sua realização.

Art. 5º As decisões emanadas do Copom são divulgadas por meio de Comunicado assinado pelo Diretor de Política Monetária, divulgado na data da segunda sessão da reunião ordinária, após as 18h00.

Parágrafo único. No caso de reunião extraordinária, o horário de divulgação do respectivo Comunicado ficará a critério do Diretor de Política Monetária.

Art. 6º O calendário das reuniões ordinárias agendadas para o ano seguinte será divulgado até o fim do mês de outubro de cada ano.

Os aludidos artigos reportam-se, explicitamente, à questão de oportunidade e à forma de divulgação das decisões do COPOM. O art. 4º estipula que as atas das reuniões do Copom devem ser divulgadas até seis dias úteis após a sua realização. E no art. 5º há a determinação que os comunicados da decisão daquele comitê devem ser divulgados após as 18h00 da segunda seção. Logo, percebe-se a preocupação com o estabelecimento de horizontes temporais bem claros, para a disseminação das informações advindas das reuniões do comitê.

COMUNICADO 18.972, de 9 de outubro de 2009 – Divulga o Calendário das Reuniões Ordinárias do Comitê de Política Monetária (Copom) para o ano de 2010.

(...) divulgo o calendário das reuniões ordinárias do Comitê de Política Monetária (Copom) para o ano de 2010.

(...)

2. As reuniões ordinárias são realizadas em duas sessões: a primeira, às terças-feiras, reservada às apresentações técnicas de conjuntura, e a segunda, às quartas-feiras, para decisões das diretrizes de política monetária.

3. Conforme estabelece o art. 5º do citado Regulamento, a divulgação das decisões do Copom, será feita na data da segunda sessão da reunião mensal ordinária, após as 18h.

Mais uma vez percebe-se nítida preocupação com as questões relacionadas à oportunidade na divulgação das informações. Cabendo destaque o fato de que o calendário das reuniões é definido para todo o ano ainda no ano anterior.

Esse comportamento está em consonância com o pensamento de Carre (2005, p. 15) que defendia que a comunicação dos bancos centrais deve ser agendada e estruturada, com uma frequência limitada em um calendário previamente fixado, de tal forma que não haja surpresa para os agentes.

RESOLUÇÃO Nº 32, de 2007 - Altera a Resolução nº 93, de 1970, do Senado Federal – Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando parágrafos ao art. 99, estabelecendo que o Presidente do Banco Central do Brasil compareça trimestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para expor os fundamentos e forma de execução da política monetária.

Art. 1º O art. 99 da Resolução nº 93, de 1970, do Senado Federal, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

§ 1º A Comissão promoverá audiências públicas regulares com o Presidente do Banco Central do Brasil para discutir as diretrizes, implementação e perspectivas futuras da política monetária.

§ 2º As audiências de que trata o § 1º deste artigo ocorrerão na primeira quinzena de fevereiro, abril, julho e outubro, podendo haver alterações de datas decorrentes de entendimento entre a Comissão e a Presidência do Banco Central do Brasil.

Essa resolução estabelece outras circunstâncias de presença do presidente do Banco Central do Brasil frente ao Congresso Nacional, além daquelas previstas no LRF. Assim, também está prevista sua presença mais quatro vezes ao ano para discussão das diretrizes, condução e cenários para a política monetária. Essa situação, do ponto de vista do processo de prestação de contas, apresenta-se como bastante positiva, por oportunizar momentos de discussão e interação com outros poderes, em um claro processo de prestação de contas horizontal. Contudo, do ponto de vista da *accountability* social, tema deste estudo, não representa propriamente um instrumento de prestação de contas, a não ser pelo fato de que essas reuniões no congresso são abertas, dando a possibilidade à imprensa e outros atores de segmentos diferenciados de acompanhar o pronunciamento do presidente do Banco e formular seus juízos e adotar posturas críticas. É indubitável que quanto mais eventos de explanação e apresentação ocorrerem, mais expressivas serão as circunstâncias de responsabilização a que as autoridades estarão submetidas.

7.3 Análise descritiva dos processos de informação e comunicação do Banco Central do Brasil

Quem ganhar dinheiro com rapidez, se com rapidez não o guardar, com rapidez passará fome.
(Plauto)

Como já destacado, o grau de transparência e responsabilidade que envolve a política monetária é fundamental para a credibilidade da autoridade monetária e para o êxito na condução do regime de metas de inflação. A transparência exerce um papel crucial dentro do regime, pois ela possibilita um mecanismo de incentivo para que o banco central siga a política anunciada de maneira mais próxima e promova a convergência dos agentes econômicos para a estabilidade econômica. Ela reduz a possibilidade do banco central usar a política monetária para causar surpresas inflacionárias, visando levar o emprego e o produto para além da capacidade da economia. A transparência leva o público a exercer a monitoração das ações do banco central, associando cada vez mais responsabilidade pelo cumprimento da meta, já que desvios sistemáticos implicariam perda de credibilidade e de reputação. Nesse sentido, nessa parte do trabalho foi feita uma análise descritiva das ações de informação e comunicação empreendida pelo Banco Central. São descritos os principais canais, instrumentos e processos de divulgação utilizados pelo Banco, como também as práticas informacionais adotadas. O objetivo é, tendo procedido a análise normativa, ou seja, tendo-se verificado o que as leis e normas determinam o que o Banco deve fazer quanto aos aspectos informacionais, passe-se à verificação da prática do Banco Central no que tange a seu comportamento informacional e de comunicação. Portanto, a partir do material disponibilizado pelo Bacen, principalmente por meio do seu sítio da internet, foi feita uma avaliação, tendo como eixo central da estrutura de análise o modelo conceitual erigido anteriormente.

Nesta etapa do trabalho foi procedido um extenso levantamento dos documentos disponibilizados pelo Banco Central tendo sido objeto de análise mais acurada, por terem maior destaque e significação para as políticas conduzidas por aquele órgão, bem como maior repercussão junto à sociedade, os constantes da seguinte relação:

1. Relatório de Inflação
2. Atas da reunião do Copom
3. Comunicado da decisão do Copom
4. Relatório de expectativas do mercado – Boletim Focus
5. Relatório de Estabilidade Financeira

6. Boletins do BC
7. Notas econômico-financeiras para a imprensa
8. Programação Monetária
9. Relatório de Poupança
10. Padrão Especial de Disseminação de Dados
11. Séries temporais e sistema gerenciador de séries temporais: o
12. Indicadores de conjuntura/indicadores econômicos
13. Resenha do Departamento de Operações do Mercado Aberto
14. Trabalhos para discussão
15. Apresentações e pronunciamentos
16. Informações sobre o Sistema Financeiro Nacional – SFN
17. Perguntas mais frequentes (PMF)

Relatório de Inflação

Um dos instrumentos principais para a promoção da transparência na condução da política monetária tem sido a publicação de relatórios de inflação pelos bancos centrais. Geralmente, o relatório de inflação traz uma avaliação da performance passada da economia, e das ações empreendidas pelo Banco visando alcançar as metas, também compara a inflação atual com as previsões feitas anteriormente pelo banco e relaciona os principais fatores que causam riscos à estabilidade de preços, além de trazer previsões para a inflação nos anos seguintes. O relatório de inflação é uma publicação trimestral do Comitê de Política Monetária (Copom), em conformidade com o Decreto 3.088, de 21.6.1999. Os textos e os correspondentes quadros estatísticos e gráficos são de responsabilidade dos seguintes componentes: Departamento Econômico (Depec), Departamento de Estudos e Pesquisas (Depep), e Gerência-Executiva de Relacionamento com Investidores (Gerin).

O Relatório de Inflação do Banco Central do Brasil é publicado trimestralmente e tem o objetivo de avaliar o desempenho do regime de metas para a inflação e delinear cenário prospectivo sobre o comportamento dos preços, explicitando as condições das economias nacional e internacional que orientaram as decisões do Comitê de Política Monetária (Copom) em relação à condução da política monetária. O Relatório é constituído de seis capítulos: nível de atividade; preços; políticas creditícia, monetária e fiscal; economia internacional; setor externo; e perspectivas para a inflação. Em relação ao nível de atividade são analisadas as evoluções das vendas no varejo, estoques, produção, mercado de trabalho e investimento. No capítulo seguinte, a análise sobre o comportamento dos preços focaliza os

resultados obtidos no trimestre, em função das decisões de política monetária e das condições reais da economia que independeram da ação governamental. No capítulo relativo a políticas creditícia, monetária e fiscal, a análise é centrada no desempenho do crédito e do mercado financeiro, assim como na execução orçamentária. No capítulo sobre economia internacional, apresenta-se análise do desempenho das principais economias, procurando identificar as condições que podem influenciar a economia brasileira, notadamente nas suas relações com o exterior. Em seguida, o capítulo sobre o setor externo enfoca a evolução das transações econômicas com o exterior, com ênfase no resultado comercial e nas condições de financiamento externo. Finalmente, analisam-se as perspectivas para a evolução da inflação.

Resumo dos Conteúdos do Relatório de Inflação	
1. Nível de atividade	Comércio varejista; Produção Agropecuária, Lavoura, Pecuária e produção industrial; Mercado de trabalho, Emprego e Rendimentos; Produto Interno Bruto; Investimentos.
2. Preços	Índices gerais; Índices de preços ao consumidor; Preços monitorados; Núcleo de inflação; Expectativas de mercado.
3. Políticas creditícia, monetária e fiscal	Crédito; Operações de crédito com recursos direcionados; Operações de crédito com recursos livres; Agregados monetários; Títulos públicos federais e operações do Banco Central no mercado aberto; Taxas de juros reais e expectativas de mercado; Mercado de capitais; Aplicações financeiras; Política fiscal; Necessidades de financiamento do setor público; Dívida mobiliária federal; Dívida líquida e bruta.
4. Economia internacional	Atividade Econômica; Política monetária e inflação; Mercados financeiros internacionais; Commodities; Petróleo.
5. Setor externo	Movimento de câmbio; Comércio de bens; Serviços e renda; Conta financeira; Indicadores de sustentabilidade externa.
6. Perspectivas para a inflação	Determinantes da inflação; Cenário principal: riscos associados e implementação da política monetária; Pressupostos e previsão de inflação.

Quadro 5 – Resumo dos conteúdos do Relatório de Inflação

Por ocasião da divulgação do Relatório de Inflação é feita uma coletiva à imprensa pelo diretor de política econômica do Banco Central - DIPEC. Nessa entrevista o diretor apresenta os principais aspectos do relatório, dando uma visão do posicionamento do Copom sobre as variáveis constantes do relatório. O evento constitui-se em circunstância para o diretor compartilhar a posição da administração superior do Banco sobre a condução da política monetária, explicar as razões para as tomadas das decisões de política, bem como externar as expectativas futuras que estão sendo consideradas para adoção das medidas de gestão da moeda. Nessa coletiva tem-se a possibilidade de se assistir a defesa das posições tomadas pelo Bacen, bem como ter contato com a lógica para seu comportamento. Além da

apresentação e explicação feitas pelo diretor, a imprensa presente pode apresentar suas dúvidas e questionamentos por meio de perguntas endereçadas diretamente ao diretor. Essa possibilidade enseja a formação de um ambiente de debate no qual são oportunizadas explicações e justificações para os temas afetos ao BC. Por meio das questões apresentadas dá-se um processo mais direto de prestação de contas social por parte da autoridade monetária. Geralmente esse evento tem amplo destaque nos meios de comunicação dando azo a uma espécie de responsabilização da autoridade pública perante a sociedade. Merece destaque também o fato que esse evento é transmitido por meio da internet, na página mantida pelo Bacen na web, sendo possível assim, o acesso por todos aqueles que disponham desse instrumento.

Atas da reunião do COPOM

Alguns bancos centrais disponibilizam as minutas dos encontros dos comitês de política monetária que tomam a decisão sobre o nível da taxa básica de juros. As minutas fornecem informações importantes para que o público examine a qualidade dos argumentos e das avaliações da equipe do banco sobre o cenário interno e externo da economia. Em outras palavras, é uma maneira importante de se saber se o banco central sabe o que está fazendo no momento em que decide sobre a trajetória do instrumento.

As atas das reuniões do Copom são divulgadas às 08h30 da quinta-feira da semana posterior a cada reunião, publicadas na página do Banco Central na internet e comunicadas à imprensa por meio da assessoria de imprensa (Asimp). A ata fornece um resumo das discussões do Copom, buscando dar transparência na condução do regime de metas para a inflação. A ata relata as discussões realizadas pelo comitê e descreve de forma sucinta os dados levados em consideração para decisão quanto à taxa Selic. A ata traz análise sobre os seguintes assuntos: evolução recente da economia (panorâmica sobre os principais indicadores da economia no curto prazo); avaliação prospectiva das tendências da inflação; implementação da política monetária (análise sobre os impactos da condução da política monetária sobre o comportamento da inflação). Além disso, traz um sumário dos dados analisados relativos a: inflação (comportamento de diversos índices de inflação); atividade econômica; expectativas e sondagens; mercado de trabalho; crédito e inadimplência; ambiente externo; comércio exterior e reservas internacionais; mercado monetário e operações de mercado aberto.

Comunicado da decisão do COPOM

Refere-se ao comunicado expedido pela diretoria de política monetária, logo após o encerramento da reunião do Copom, sobre a decisão quanto à determinação do nível da taxa Selic. Essa informação é disponibilizada a partir das 18h00 do segundo dia de reunião daquele comitê, sendo de significativa importância porque logo após sua divulgação os agentes do sistema financeiro nacional passam a se posicionar no mercado em função das expectativas geradas pela definição da Selic e dos termos contidos no comunicado. As carteiras de investimento podem ser revistas, bem como os preços de ativos relevantes passam por uma redefinição. A edição desse comunicado antecipa o entendimento do comitê sobre o comportamento da inflação e, muitas vezes, dá indicação quanto ao comportamento futuro da autoridade monetária. Geralmente, as comunicações do Copom geram grande repercussão na imprensa e são seguidos de debates quanto a sua interpretação. Cada palavra é medida, avaliada e sopesada, numa verdadeira exegese, com a finalidade de tentar interpretar as intenções e entendimentos do BC, com vistas a antecipação de seus comportamentos. Os comunicados servem como antecipações das atas de reunião do Copom.

Relatório de Expectativas do Mercado – Boletim FOCUS

Com o objetivo de obter subsídios para suas decisões de política monetária, o Banco Central do Brasil coleta diariamente as expectativas do mercado para a evolução das principais variáveis macroeconômicas brasileiras. Num regime de metas para inflação, as expectativas dos agentes se constituem em variável fundamental para construção dos modelos de previsão da inflação. Nesse sentido, o conhecimento da evolução das expectativas de mercado é importante para a gestão da política monetária. Nesse sentido, primeiramente, o Boletim Focus constitui-se em um instrumento de Audição na medida em que viabiliza que os diversos agentes econômicos expressem ao BC suas expectativas quanto ao comportamento da economia.

As estatísticas coletadas são divulgadas no "Relatório de Mercado" toda segunda-feira, às 8h30, com os dados coletados até a sexta-feira anterior. As séries históricas das estatísticas estão disponibilizadas na página do Banco Central, também atualizadas semanalmente às segundas-feiras, após a divulgação do "Relatório de Mercado".

O relatório disponibilizado semanalmente pelo Banco Central do Brasil apresenta a média, a mediana e o desvio-padrão das expectativas do mercado (instituições financeiras, consultorias e bancos) em relação a 26 variáveis econômicas, coletadas junto a cem instituições financeiras no país. As variáveis econômicas referem-se aos seguintes

indicadores: IPCA, IGP-DI, IGP-M, IPC-FIP, Taxa de câmbio, Meta Taxa Selic, Dívida Líquida do Setor Público, PIB, Produção Industrial, Conta Corrente, Balança Comercial, Investimento Estrangeiro Direto, Preços Administrados.

Esse relatório também ocupa lugar central no processo de comunicação do Banco, pois expõe a visão dos agentes econômicos sobre os rumos da economia. Com sua divulgação pode-se estimar qual o entendimento do mercado sobre a atuação do BC, sobre a condução da política em geral e sobre os rumos da economia como um todo. Pode-se aferir, por exemplo, qual é a expectativa do mercado quanto ao comportamento da taxa Selic, dos níveis de inflação, do crescimento econômico, dentre outros indicadores. Essas informações são de grande importância para o Banco Central montar suas estratégias de atuação e sua divulgação demonstra uma postura de compartilhamento de dados essenciais e promovem uma coordenação das expectativas na medida em que todos os atores passam a possuir um mesmo nível de informação. Ademais, as expectativas coletadas dos agentes econômicos servem de insumo para os modelos macroeconômicos utilizados pelo BC na definição da Selic.

Relatório de Estabilidade Financeira

A responsabilidade institucional do Banco Central do Brasil de contribuir para a manutenção da estabilidade do sistema financeiro como um todo deriva da sua competência de implementar a política monetária, de cumprir o seu papel de supervisor do Sistema Financeiro Nacional (SFN), de supervisor do sistema de pagamento e de prestador de última instância. Dentre as suas funções, encontra-se o monitoramento dos cenários macroeconômicos, de situações ou eventos que não se enquadrem nos padrões de comportamento esperado, da exposição a riscos e dos aspectos patrimoniais e financeiros que possam afetar a estabilidade do SFN ou de seus subsistemas. Assim, a publicação de análises sobre o desempenho do sistema financeiro além de mostrar o nível de estabilidade do sistema, é recomendada sob a ótica da transparência da autoridade monetária e da convergência de expectativas dos agentes.

Nesse sentido, o Relatório de Estabilidade Financeira - REF tem como objetivos divulgar diagnóstico sobre a eficiência e a solvência do Sistema Financeiro Nacional – SFN, descrever sua evolução recente e o resultado das análises de sua resiliência a eventuais choques na economia, contribuindo para que os participantes do mercado financeiro possam melhor avaliar e gerenciar os riscos inerentes. O relatório compartilha com os demais atores as informações sobre o sistema financeiro como um todo, resguardando, obviamente, os

dados de caráter sigiloso. Ele traça uma visão bem ampla e consolidada do estado de funcionamento do setor financeiro nacional. A garantia da estabilidade do sistema financeiro é uma das responsabilidades do BC e a divulgação do REF, além do aspecto de compartilhamento de informação, constitui-se em uma oportunidade de prestação de contas quanto a essa atribuição.

O relatório é divulgado semestralmente e tem a seguinte composição:

- Um sumário executivo onde são apresentados os principais conteúdos expostos no relatório;
- Um capítulo sobre a Evolução dos mercados financeiros, o qual é dividido em duas seções. Uma sobre os mercados financeiros internacionais e outra sobre o mercado financeiro nacional. Neste capítulo são feitas análises dos principais indicadores econômico-financeiros em nível internacional e nacional, bem como uma detida apreciação da situação dos sistemas financeiros nacional e internacional.
- Um capítulo sobre a supervisão do Sistema Financeiro Nacional onde são divulgadas informações sobre a estabilidade financeira, a eficiência e a solvência do SFN, apresentados movimentos dos agregados financeiros e resultados de testes de estresse.
- Um capítulo sobre o Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB, onde são realizadas análises sobre o desempenho dos sistemas de liquidação, sistemas de transferência de fundos e sistemas de compensação e de liquidação de títulos e valores mobiliários, derivativos e câmbio interbancário. Um sistema de pagamentos compreende os arranjos institucionais e de infraestrutura que são utilizados, pelos agentes econômicos em geral, para transferir direitos monetários que eles têm contra o banco central ou contra os bancos comerciais, com vistas à liquidação de obrigações entre eles. Pela sua importância os sistemas nacionais de pagamentos geralmente são vigiados pelos bancos centrais, com o objetivo de assegurar o seu contínuo e adequado funcionamento, de modo que possa contribuir para a estabilidade financeira.
- Um capítulo sobre a Organização do Sistema Financeiro. São descritas e analisadas as estratégias do mercado financeiro e o quantitativo de instituições no SFN, bem como os processos de reorganização, as estruturas de capital, a dinâmica operacional e os níveis de concentração no SFN. Há também considerações sobre o mercado de microfinanças e de cooperativas de crédito.

- Um capítulo sobre a Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional onde são descritas e comentadas as principais normas expedidas pela autoridade monetária no que concerne a estrutura e o funcionamento do SFN;

Os textos e os correspondentes quadros estatísticos e gráficos são de responsabilidade dos seguintes componentes administrativos do Bacen: Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e de Gestão de Informação (DESIG); Departamento de Operações do Mercado Aberto (DEMAB); Departamento Econômico (DEPEC); Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (DEBAN); Departamento de Organização do Sistema Financeiro (DEORF); Departamento de Normas do Sistema Financeiro (DENOR); e Departamento de Estudos e Pesquisas (DEPEP).

Boletins do Banco Central do Brasil

São publicações periódicas da autoridade monetária contendo um amplo espectro de informações sobre variáveis econômicas de diversas áreas. Esses boletins não têm caráter interpretativo, ou seja, neles não são externadas opiniões ou comentários sobre as informações divulgadas. Tratam-se objetivamente de material para disponibilização de dados econômicos objeto da preocupação e do acompanhamento da autoridade monetária. Os boletins relatam o estado da economia e servem de subsídio para a elaboração da política monetária. O fato dessas informações serem compartilhadas e disseminadas largamente dá a possibilidade que os diversos atores econômicos, bem como outras pessoas interessadas (universidades, institutos de pesquisa, analistas, pesquisadores) tendo as mesmas informações que o Bacen, possam compreender e até antecipar a lógica de suas atuações, além de terem uma visão mais completa do funcionamento da economia.

Relatório Anual

Publicação anual do Bacen de autoria do Departamento Econômico e do Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais. Nesse boletim consta, de forma detalhada, o apanhado consolidado de informações econômicas e financeiras relativas ao ano anterior.

Resumo dos Conteúdos do Boletim do Bacen - Relatório Anual	
I - A economia brasileira	nível de atividade; produto interno bruto; investimentos; indicadores de produção industrial; indicadores de comércio; indicadores da produção agropecuária; pecuária; política agrícola; produtividade; energia; indicadores de emprego; indicadores de salários e rendimentos; indicadores de preços; índices de preços ao consumidor; preços monitorados e núcleos de inflação.
II – Moeda e Crédito	política monetária; títulos públicos federais e operações do Banco Central no mercado aberto; agregados monetários; operações de crédito do sistema financeiro; sistema financeiro nacional
III – Mercado Financeiro e de Capitais	Taxas de juros reais e expectativas de mercado; mercado de capitais; aplicações financeiras.
IV – Finanças Públicas	políticas orçamentária, fiscal e tributária; outras medidas de política econômica; necessidade de financiamento do setor público; dívida mobiliária federal; dívida líquida do setor público; arrecadação de impostos e contribuições federais; previdência social; finanças estaduais e municipais.
V – Relações econômico-financeiras com o exterior	política de comércio exterior; política cambial; movimento de câmbio; balanço de câmbio; balanço de pagamentos; balança comercial; intercâmbio comercial; serviços; rendas; transferências unilaterais correntes; conta financeira; reservas internacionais; serviço da dívida externa do Tesouro Nacional; Dívida Externa; Indicadores de sustentabilidade externa; captações externas; títulos da dívida externa brasileira; posição internacional de investimento.
VI – A economia internacional	atividade econômica; política monetária e inflação; mercado financeiro internacional.
VII – Organismos financeiros internacionais	Fundo Monetário Internacional; Grupo dos 20 (G-20); Banco de Compensações Internacionais (BIS); Centro de Estudos Monetários Latino-americano (Cemla).
VIII – Principais medidas de política econômica	Emendas Constitucionais; Leis complementares; Leis; Medidas Provisórias; Decretos; Decretos Legislativos do Senado Federal; Resoluções do Conselho Monetário Nacional; Resoluções da Câmara de Comércio Exterior; Circulares do Banco Central do Brasil; Circulares da Secretaria de Comércio Exterior; Carta-Circular do Banco Central do Brasil; Portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Portaria do Ministério da Ciência e Tecnologia; Portarias do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Portaria da Secretaria de Comércio Exterior; Portaria do Ministério da Fazenda; Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional; Portaria do Ministério da Justiça; Instruções Normativas SRF.

Quadro 6 – Resumo dos conteúdos do Boletim do Bacen – Relatório anual

Relatório Mensal

Publicação mensal do Banco Central do Brasil, elaborado pelo Departamento Econômico - Depec. Contempla uma análise agregada das condições gerais na economia no

mês referência. Adicionalmente, traz análise, em capítulos específicos, sobre os seguintes assuntos: I Atividade Econômica; II Moeda e Crédito; III Mercados Financeiro e de Capitais; IV Finanças Públicas; V Setor Externo da Economia Brasileira; VI Economia Internacional; VII Principais Medidas de Política Econômica.

RESUMO DOS CONTEÚDOS DO BOLETIM DO BACEN - RELATÓRIO MENSAL	
I - Atividade Econômica	Contas nacionais; Produto Interno Bruto (PIB); Indicadores de conjuntura econômica, Indicadores de conjuntura econômica com ajuste sazonal; Índice de Volume de Vendas no Varejo – Brasil; Indicadores de produção industrial; Indústria automobilística; Produção da lavoura (principais culturas); Índice do nível de emprego formal – Brasil; Taxa de desemprego aberto (semana); Rendimento médio real das pessoas ocupadas; Índices de preços.
II - Moeda e Crédito	Fatores condicionantes da base monetária; Base monetária e meios de pagamento (M1); Coeficientes de comportamento monetário; Base monetária ampliada – Saldos em final de período; Base monetária ampliada – Média dos saldos diários; Meios de pagamento (M4) – Saldos; Meios de pagamento (M4) – Participação percentual; Base monetária e meios de pagamento (M4); Velocidade-renda da moeda; Recolhimentos/encaixes obrigatórios de instituições financeiras; Banco Central do Brasil – Balancete ajustado; Autoridade monetária, Bancos criadores de moeda; Consolidado monetário; Outras instituições bancárias, Consolidado bancário; Instituições financeiras não bancárias; Operações de crédito do sistema financeiro – Saldo com recursos livres e direcionados; Operações de crédito do sistema financeiro – Percentual do PIB, Operações de crédito do sistema financeiro – Saldo por atividade econômica; Operações de crédito do sistema financeiro público – Saldo por atividade econômica; Operações de crédito do sistema financeiro privado nacional – Saldo por atividade econômica; Operações de crédito do sistema financeiro estrangeiro – Saldo por atividade econômica; Operações de crédito do sistema financeiro – Qualidade do crédito e provisões; Operações de crédito do sistema financeiro público – Qualidade do crédito e provisões; Operações de crédito do sistema financeiro privado nacional – Qualidade do crédito e provisões; Operações de crédito do sistema financeiro estrangeiro – Qualidade do crédito e provisões; Operações de crédito do sistema financeiro – Distribuição do crédito por níveis de risco; Operações de crédito do sistema financeiro público – Distribuição do crédito por níveis de risco, Operações de crédito do sistema financeiro privado nacional – Distribuição do crédito por níveis de risco; Operações de crédito do sistema financeiro estrangeiro – Distribuição do crédito por níveis de risco; Operações de crédito do sistema financeiro – Provisões por níveis de risco; Operações

	<p>de crédito do sistema financeiro público – Provisões por níveis de risco; Operações de crédito do sistema financeiro privado nacional – Provisões por níveis de risco; Operações de crédito do sistema financeiro estrangeiro – Provisões por níveis de risco; Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Resumo, Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Volume total por modalidade – Pessoa jurídica; Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Volume total por modalidade – Pessoa física; Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Taxas de juros e <i>spread</i>; Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Taxas de juros – Operações prefixadas; Operações de crédito referenciais para taxa de juros – <i>Spread</i> – Operações prefixadas.</p>
<p>III - Mercados Financeiro e de Capitais</p>	<p>Taxas de juros; Velocidade de circulação dos principais ativos financeiros; Fundos de investimento – Direcionamento da carteira – R\$ milhões; Fundos de investimento – Direcionamento da carteira – Participação percentual; Fundos mútuos de investimento; Depósitos a prazo e caderneta de poupança; Rendimentos nominais das principais aplicações financeiras; Contratos futuros de DI de 1 dia; Contratos futuros de dólar; Contratos futuros de FRA de cupom cambial; Mercado de capitais – Emissão primária de títulos; Mercado de capitais – Indicadores do mercado secundário; Valor de mercado – Companhias abertas – Mercado Bovespa.</p>
<p>IV - Finanças Públicas</p>	<p>Resultado primário do Governo Central; Síntese da execução financeira do Tesouro Nacional; Receita do Tesouro Nacional – Regime de caixa; Despesa do Tesouro Nacional – Regime de caixa; Previdência Social – Fluxo de caixa; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Transferências de recursos do Tesouro Nacional para estados e municípios; Títulos públicos federais emitidos; Títulos públicos federais – Carteira do Banco Central do Brasil; Títulos públicos federais – Títulos fora do Banco Central do Brasil; Títulos públicos federais e operações de mercado aberto – Participação percentual por indexador; Duração e prazo dos títulos federais – Títulos emitidos em oferta pública; Títulos públicos federais – Cronograma de vencimentos; Impacto monetário das operações com títulos públicos federais – Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil; Títulos públicos estaduais e municipais – Total emitido; Dívida líquida do setor público – Saldos em R\$ milhões; Dívida líquida do setor público – Participação percentual por indexador; Evolução da dívida líquida – Fatores condicionantes – Fluxos mensais; Evolução da dívida líquida – Fatores condicionantes – Fluxos acumulados no ano; Dívida líquida e bruta do Governo Geral; Necessidades de financiamento do setor público – Fluxos mensais em R\$ milhões; Necessidades de financiamento do setor público – Fluxo acumulado no ano em % PIB; Necessidades de financiamento do setor público – Fluxos em 12 meses em R\$ milhões;</p>

	Contas públicas – Usos e fontes – Fluxos em 12 meses em R\$ milhões; Dívida líquida do setor público harmonizada; Variação da dívida fiscal líquida harmonizada – Fluxos últimos 12 meses.
V - Setor Externo da Economia Brasileira	Balanco de pagamentos; Balança comercial – FOB; Exportações – FOB; Importações – FOB; Intercâmbio comercial – FOB; Serviços; Rendas; Transferências unilaterais correntes; Investimentos diretos; Investimentos brasileiros em carteira; Investimentos estrangeiros em carteira; Carteira de ativos de investidores estrangeiros; Outros investimentos brasileiros; Outros investimentos estrangeiros; V.15 Reservas internacionais do Banco Central do Brasil; Demonstrativo da variação das reservas internacionais; Composição das reservas internacionais líquidas ajustadas; Câmbio contratado; Dívida externa total; Dívida externa registrada – Distribuição por modalidade de taxas de juros; Dívida externa registrada – Distribuição por moeda; Dívida externa registrada de médio e longo prazos; Dívida externa registrada – Distribuição por natureza de devedor e tipo de credor; Dívida externa total por devedor; Taxas de câmbio do real.
VI - Economia Internacional	Taxas de juros; Indicadores de países selecionados; Reservas internacionais; Cotações de moedas por dólar

Quadro 7 – Resumo dos conteúdos do boletim do Bacen – Relatório mensal

Boletim Regional – suplemento do Boletim do Banco Central do Brasil

O Boletim Regional é uma publicação trimestral do Banco Central do Brasil que apresenta as condições da economia por regiões e alguns estados do País. Sob o enfoque regional, enfatiza-se a evolução de indicadores que repercutem as decisões de política monetária – produção, vendas, emprego, preços, comércio exterior, entre outros. Nesse contexto, a publicação contribui para a avaliação do impacto das políticas da Autoridade Monetária sobre os diferentes entes da federação, à luz das características econômicas locais e das gestões políticas regionais. As análises e informações do Boletim Regional parecem oferecer aos mais diversos públicos, principalmente, àqueles com relação mais direta com esses assuntos (gestores de política econômica nas esferas sub-nacionais, pesquisadores e integrantes do meio acadêmico, empresários, investidores e profissionais de imprensa) elementos que contribuam para identificar amplitude de repercussão, no âmbito regional, das políticas implementadas pelo Bacen. Ao mesmo tempo, a publicação pode contribuir para dar à sociedade conhecimento dos critérios analíticos da instituição. O Boletim Regional analisa as economias das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul e os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. A disponibilidade de estatísticas econômicas, bem como a distribuição geográfica das

representações do Banco Central, parece ter influenciado na escolha dos estados. Assim, para as regiões que possuem apenas uma representação institucional – Norte e Centro- Oeste – optou-se pela análise agregada regionalmente. Para as regiões onde existem mais de uma representação, são apresentadas, além da análise regional, as análises para os estados nos quais se encontram as representações.

Notas Econômico-Financeira para a Imprensa

As séries de Notas Econômico-Financeiras para a Imprensa são publicadas mensalmente e têm o calendário das divulgações pré-estabelecido e divulgação ampla, tanto no sítio do Banco Central mantido na web, como pelos órgãos de imprensa. São editados em formatação, linguagem e tamanho mais próximos do utilizado pela mídia, ou seja, com uma possibilidade de compreensão mais próxima dos cidadãos comuns. Contudo, trazem tabelas completas dos dados econômico-financeiros a que se referem, dando a possibilidade de que seja procedida uma análise mais detalhada e aprofundada por parte dos interessados. Ademais, no sítio do Banco onde estão divulgadas essas notas, são exibidos comentários metodológicos no quais estão explicados como os dados são tratados, suas fontes primárias de divulgação e outras explicações relevantes, dando condição de aprofundamento e verificação quanto a sua correção.

Importante ressaltar que, quando da divulgação das aludidas notas, o chefe do departamento econômico do Banco Central (DEPEC) concede uma entrevista coletiva aberta a toda imprensa, para a apresentação dos dados, momento no qual tece considerações sobre os aspectos relevantes das informações reveladas. A imprensa pode fazer perguntas e o formato do encontro é aberto o suficiente para sejam apresentadas questões e dúvidas. Nesse momento são criadas condições para que sejam apresentadas explicações e justificativas sobre as políticas de responsabilidade do Banco.

Quatro são os temas cobertos pelas notas econômico-financeiras:

- **Setor externo** – traz informações sobre o balanço de pagamentos, reservas internacionais e dívida externa;
- **Política monetária e operações de crédito** – informações sobre a evolução dos agregados monetários; operações de crédito do sistema financeiro; distribuição setorial do crédito; operações com recursos livres (crédito referencial para taxas de juros); ativos e passivos internacionais do sistema bancário. Informações, dados e análises sobre o mercado de crédito e sobre o comportamento da base monetária e dos meios de pagamento.

- **Política fiscal** – informações sobre a evolução dos indicadores fiscais acompanhados pelo Banco Central, tais como a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).
- **Mercado aberto** - Operações de mercado aberto e de *swap* cambial; Negociação no mercado secundário de títulos federais registrados no Selic. Descreve as intervenções do Banco Central no mercado aberto, por meio das operações de compra e venda de títulos públicos. Além da parte descritiva o documento traz vários arquivos com os dados das quantidades e valores de cada um dos títulos comercializados, com informas detalhadas por segmentos de mercados e prazos.

Programação Monetária

Publicação trimestral no qual são estabelecidas as metas indicativas da evolução dos agregados monetários para o trimestre subsequente. A programação dos agregados monetários considera o cenário provável para o comportamento do PIB, da inflação, das taxas de juros e do câmbio e outros indicadores pertinentes. Nesse sentido, o relatório de programação monetária traz não só dados econômico-financeiros, como também comentários para os cenários retrospectivos e prospectivos da economia nacional e internacional.

Adicionalmente, são apresentadas análises sobre o estado geral da economia no trimestre anterior, contemplando explanações sobre o comportamento das seguintes variáveis: produto interno bruto; produção industrial; volume de vendas; variação dos índices de preços; taxa de desemprego; resultados fiscais; balança de pagamentos; reservas internacionais; e comportamento dos agregados monetários. São feitas, também, considerações sobre as perspectivas econômicas e financeiras para o próximo trimestre.

Relatório de Poupança

É um boletim diário com dados sobre a caderneta de poupança mantidos nas instituições financeiras. Reporta a dados de depósitos, retiradas, rendimentos e saldos dos depósitos de poupança. Essa é uma informação relevante porque sinaliza quanto ao comportamento da economia no que tange aos investimentos em habitação e crédito rural que são amplamente lastreados com recursos de poupança. Essa variável é central para o entendimento do comportamento da demanda agregada e, conseqüentemente, da variação do nível de preços.

Padrão Especial de Disseminação de Dados - PEDD

Trata-se de um conjunto de dados, disponibilizados no sítio do Bacen, relativos a variáveis econômicas e financeiras sobre diversos setores que são divulgados seguindo um padrão sugerido pelo Fundo Monetário Internacional, o *Dissemination Standards Bulletin Board* (DSBB). Esse padrão foi instituído pelo FMI com vistas a padronizar a divulgação de dados por parte dos órgãos públicos dos países membros possibilitando uma maior comparabilidade e, conseqüentemente, maior transparência e prestação de contas. Os dados apresentados referem-se aos aspectos constantes do quadro a seguir.

PADRÃO ESPECIAL DE DISSEMINAÇÃO DE DADOS - PEDD	
SETOR REAL	
Contas Nacionais	– PIB a preços constantes (Consumo das famílias; Consumo do Governo; Formação bruta de capital fixo; Exportações; Importações)
Índice de Produção Industrial	
Mercado de Trabalho	– Emprego; Desemprego; Salários e rendimentos
Índice de Preços ao Consumidor	
Índice de Preços ao Produtor	
SETOR FISCAL	
Operações do Governo Geral	– Receitas; Despesas; Déficit/Superávit; Financiamento (Interno; Bancário; Não Bancário; Externo)
Necessidade de Financiamento do Governo Geral	
Operações do Governo Central	– Receitas; Despesas; Déficit/Superávit; Financiamento
Operações do Banco Central do Brasil	
Dívida Bruta do Governo Central	– Curto prazo; médio ou longo prazo;
SETOR FINANCEIRO	
Contas analíticas do Consolidado Bancário	– Agregados monetários (M1, M2, M3, M4); Ativo; Passivo
Contas analíticas da Autoridade Monetária	– Base monetária; Ativo; Passivo
Taxa de Juros	– Taxa básico do Banco Central
Mercado de Capitais	– Volume; número de pontos
SETOR EXTERNO	
Balanco de Pagamentos	– Transações correntes (Balança comercial; Serviços e rendas; Transferências correntes); Conta capital e financeira (Investimento direto; Investimento em carteira; Derivativo)
Reservas Internacionais	– Reservas em moedas estrangeiras; Posição de reserva no FMI; DES; Ouro; Outros ativos de reserva
Quadro Sinóptico das Reservas Internacionais e Liquidez em Moeda Estrangeira	
Comércio Exterior	– Exportações; Importações; Saldo
Dívida Externa	
Posição Internacional de Investimento	
Taxa de Câmbio	– Mercado à vista; Mercado Futuro
POPULAÇÃO	
População	

Quadro 8 – Padrão especial de disseminação de dados - PEDD

Para cada uma das categorias constantes do PEDD existe um calendário de divulgação dos dados contemplando a data da última e das próximas divulgações, bem como o prazo de defasagem da informação. Está disponível também uma tabela descritiva dos metadados das informações disponibilizadas no PEDD abrangendo os seguintes itens:

METADADOS DO PEDD	
Dados sobre o provedor da Categoria	
Pessoa para contato	
Instituição	
Número do Telefone	
Número do Fax	
Endereço eletrônico	
Descrição	
Características da Cobertura	
Periodicidade	
Tempestividade	
Acesso do Público	
Divulgação do calendário de publicação	
Divulgação simultânea a todas as partes interessadas	
Integridade	
Divulgação dos termos e condições sob as quais as estatísticas oficiais são preparadas, incluindo confidencialidade das respostas individuais	
Acesso interno do governo aos dados antes de sua publicação	
Identificação de comentário ministerial na data da divulgação das estatísticas	
Identificação sobre revisão e comunicação antecipadas de mudanças substanciais na metodologia	
Qualidade	
Divulgação de documentação sobre a metodologia e as fontes usadas na preparação das estatísticas	
Divulgação de detalhes, conciliações com os dados relacionados e arcabouços estatísticos que possibilitem cruzamento de dados e assegurem razoabilidade às estatísticas	
Notas	
Formatos de Divulgação	
Em papel	
Nota para a Imprensa	
Boletim mensal	
Boletim Trimestral	
Outros	
Em Meio Eletrônico	
Tabela ou banco de dados <i>on line</i> do país	
Endereço na Internet	
Disquete	
CD ROM	
Outros	
Sumário Metodológico	
Arcabouço analítico, conceitos, definições e classificações (incluindo referência a orientações aplicáveis)	
Abrangência dos dados (cobertura de e.g., unidades institucionais, transações e estoque, commodities, indústrias e áreas geográficas)	
Convenções contábeis (e.g. período de registro, métodos de avaliação)	
Natureza dos dados básicos (e.g. registros administrativos, pesquisas, levantamentos censitários, combinações	

destes)
Práticas de compilação (e.g. esquemas de ponderação, métodos de imputação, técnicas de balanceamento/verificação)
Outros aspectos (e.g. ajustamento sazonal, restrição na divulgação, ano-base, ano de referência, transformação de ano fiscal para ano civil)

Quadro 9 – Metadados do PEDD

Interessante notar que as informações divulgadas no padrão PEDD são minuciosamente reportadas nas tabelas de metadados com indicações relevantes sobre a origem dos dados, pessoa responsável pela disponibilização, contato, periodicidade, tempestividade e formas de acesso e divulgação, meios de garantia de integridade, consistência e qualidade dos dados. Está alinhado ainda, em um sumário metodológico sobre os dados divulgados, o arcabouço analítico e conceitual em que estão inseridas, a abrangência, a natureza, as convenções e práticas de compilação. Percebe-se, assim, uma grande preocupação com a transparência e clareza das informações divulgadas de forma a dar aos interessados as plenas condições para avaliar a adequação das informações acessadas. Essa questão reforça a boa prática de transparência seguida pela autoridade monetária.

Sistema gerenciador de séries temporais

O Sistema Gerenciador de Séries Temporais é um sistema informatizado disponibilizado no sítio do Bacen e tem o objetivo de consolidar e disponibilizar informações econômico-financeiras, bem como manter uniformidade entre os documentos produzidos com base em séries temporais nele armazenadas. As séries podem ser consultadas individualmente, em grupos ou listas personalizadas ou de forma automática, de acordo com as necessidades dos usuários e as instruções presentes na própria área do Sistema Gerenciador de Séries Temporais. O usuário, sem necessidade de cadastramento ou inscrição, pode formular suas próprias consultas diretamente na base de dados do Banco Central. As informações vão sendo atualizadas na medida em que ficam disponíveis. Sua utilização não pareceu tão amigável e intuitiva, carecendo de alguma familiaridade para a plena utilização. De qualquer forma, constitui-se num repositório potente de informações para as mais diversas finalidades (estudos, pesquisas, análises, prospecções, trabalhos acadêmicos etc). Por estar atrelado a base de dados do Banco o período de dados disponíveis é muito extenso, podendo ser encontrados dados da década de quarenta do século passado. As principais categorias de dados disponíveis referem-se aos seguintes assuntos:

SISTEMA GERENCIADOR DE SÉRIES TEMPORAIS	
Atividade econômica	Setor real, Mercado de trabalho, preços
Economia regional	Nível de atividade, mercado de trabalho, preços, setor externo, finanças públicas e créditos por estados e regiões
Finanças públicas	Dívida líquida e necessidades de financiamento do setor público, Dívida mobiliária, Execução financeira do Tesouro Nacional, Despesa com pessoal da União, Receita dos estados e municípios, etc
Indicadores Monetários	Política monetária, Agregados monetários, Contas analíticas do sistema financeiro
Multiplicadores de unificação monetária	Conversores de unidade monetária corrente para reais correntes
Sistema Financeiro Nacional	Organização e funcionamento do Sistema Financeiro Nacional
Economia internacional	Indicadores da atividade econômica, financeiros e do setor externo de países selecionados
Expectativas do mercado	Taxa Over-Selic, Taxa de Câmbio, Investimento Estrangeiro Direto, Balança Comercial, Saldo das Transações em Conta Corrente, Preços, Resultados Fiscais, Produção Industrial e PIB
Indicadores de crédito	Operações de crédito do sistema financeiro (volume segundo a atividade econômica, segundo a qualidade, segundo origem dos recursos, taxas de juros)
Mercados financeiros e de capitais	Aplicações financeiras, Indicadores do mercado financeiro, Indicadores do mercado de capitais, etc
Setor Externo	Balço de pagamentos, Balança comercial, Reservas internacionais, Dívida externa, Taxas de câmbio, Investimentos estrangeiros diretos por país/setor
Tabelas Especiais	Balço de pagamentos completo desde 1947, dívida líquida e necessidade de financiamento do setor público, empréstimos do SFN, investimento estrangeiro direto, meios de pagamento ampliados

Quadro 10 – Sistema Gerenciador de séries temporais

Indicadores de Conjuntura e Indicadores Econômicos

Referem-se a dados, disponíveis no sítio do Bacen, que tratam de aspectos econômicos conjunturais, ou seja, de informações relativas a horizontes temporais de mais curto prazo e de interesse imediato para os analistas. São informações que aludem a questões de economia e finanças e prestam-se a contribuir para o conhecimento dos cenários de atuação da autoridade monetária. Compartilhar essas informações que são básicas para a tomada de decisão do BC eleva o grau de transparência na concepção e implementação da política monetária.

INDICADORES ECONÔMICOS	
Conjuntura econômica	Estimativas dos índices de preços Índices de preços Índices gerais de preços e índices de preços por atacado Índices de preços ao consumidor Índice de Preços ao Consumidor (IPC-Fipe) – Variações percentuais mensais Índice de Preços ao Consumidor (IPC-Fipe) – Variações percentuais nos últimos 12 meses IPC-Fipe – Evolução dos preços dos produtos comercializáveis, não-comercializáveis e monitorados IPCA – Evolução dos preços dos produtos comercializáveis, não-comercializáveis

	<p>e monitorados</p> <p>Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – Variações percentuais mensais</p> <p>Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – Variações percentuais nos últimos 12 meses</p> <p>IPCA – Evolução dos preços dos bens duráveis, semi-duráveis, não-duráveis, serviços e monitorados</p> <p>IPCA – núcleos</p> <p>Custos na construção</p> <p>Câmbio/Índice de Preços por Atacado (produtos industriais)</p> <p>Câmbio/Índice de Preços ao Consumidor</p> <p>Câmbio (taxa efetiva)/Índice de Preços ao Consumidor</p> <p>Valor da cesta básica – Região Metropolitana de São Paulo</p> <p>Valor da cesta básica em 16 capitais (municípios)</p> <p>Preços do petróleo e da pecuária</p> <p>Preços médios de produtos agrícolas – Principais regiões produtoras de São Paulo</p> <p>Indicadores da conjuntura econômica</p> <p>Indicadores da conjuntura econômica – Séries dessazonalizadas</p> <p>Utilização média da capacidade instalada – FGV</p> <p>Índices da produção industrial (geral e por categoria de uso)</p> <p>Produção de bens de capital – Bens selecionados</p> <p>Produção industrial regional</p> <p>Petróleo e álcool carburante</p> <p>Indústria automobilística e importação de autoveículos</p> <p>Produção de autoveículos</p> <p>Produção de máquinas agrícolas</p> <p>Vendas de veículos pelas concessionárias no Brasil</p> <p>Indicadores de comércio de supermercados</p> <p>Índices de expectativas do consumidor e do empresário industrial</p> <p>Cartões de crédito e cheques compensados – Brasil</p> <p>Índice de volume de vendas no varejo</p> <p>Índice de volume de vendas no varejo – Dados dessazonalizados</p> <p>Índice de volume de vendas no varejo – Brasil</p> <p>Indicadores do comércio varejista em São Paulo</p> <p>Indicadores de inadimplência</p> <p>Preços médios dos carros usados na Região Metropolitana de São Paulo</p> <p>Indicadores de investimento</p> <p>Desembolsos do sistema BNDES (BNDES, Finame e BNDESpar)</p> <p>Índice do nível de emprego formal – Brasil</p> <p>Índice do pessoal ocupado assalariado na indústria</p> <p>PEA, PIA, pessoal ocupado e desocupado</p> <p>Pessoal ocupado – Por posição na ocupação e no setor privado</p> <p>Taxa de desemprego aberto – Por região metropolitana</p> <p>Rendimento médio real das pessoas ocupadas</p> <p>Total dos rendimentos das pessoas ocupadas</p> <p>População ocupada e rendimentos</p> <p>Produto Interno Bruto e taxas médias de crescimento</p> <p>Contas nacionais trimestrais</p> <p>Produto Interno Bruto Trimestral</p>
Moeda e crédito	<p>Balancete sintético do Banco Central do Brasil – Ativo</p> <p>Balancete sintético do Banco Central do Brasil – Passivo</p> <p>Base monetária e componentes – Saldos em final de período</p> <p>Base monetária e componentes – Média nos dias úteis do mês</p> <p>Fatores condicionantes da base monetária – Fluxos acumulados no mês</p> <p>Base monetária – Conceito B1</p> <p>Base monetária ampliada – Saldos em final de período</p> <p>Fatores condicionantes da base monetária ampliada – Fluxos acumulados no mês</p> <p>Meios de pagamento e componentes – Saldos em final de período</p> <p>Meios de pagamento e componentes – Média nos dias úteis do mês</p> <p>Multiplicador e coeficientes de comportamento monetário – Média nos dias úteis</p>

	<p>do mês</p> <p>Meios de pagamento ampliados – Saldos em final de período</p> <p>Base monetária ampliada – M4 e multiplicadores – Saldos em final de período</p> <p>Gráfico: base monetária e meios de pagamento – Programação monetária e valores ocorridos</p> <p>Recolhimentos/encaixes obrigatórios de instituições financeiras – Saldos em final de período</p> <p>Vencimentos dos títulos federais em mercado</p> <p>Leilões de títulos públicos federais – Volumes e taxas</p> <p>Operações de mercado aberto – Posição líquida de financiamento com títulos públicos federais</p> <p>Agregados monetários – Participação percentual sobre o PIB</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro – Saldo com recursos livres e direcionados</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro – Saldo por atividade econômica</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro público – Saldo por atividade econômica</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro privado nacional – Saldo por atividade econômica</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro estrangeiro – Saldo por atividade econômica</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro – Qualidade do crédito e provisões</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro público – Qualidade do crédito e provisões</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro privado nacional – Qualidade do crédito e provisões</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro estrangeiro – Qualidade do crédito e provisões</p> <p>Operações de crédito do sistema financeiro – Percentual do PIB</p> <p>Operações de crédito com recursos livres – Operações referenciais para taxas de juros - Resumo</p> <p>Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Taxas de juros e spread</p> <p>Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Taxas de juros</p> <p>Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Taxas de juros - Operações pré-fixadas</p> <p>Operações de crédito referenciais para taxa de juros – Spread - Operações pré-fixadas</p>
Mercados financeiro e de capitais	<p>Taxas de juros efetivas</p> <p>Decisões do Copom sobre taxas de juros</p> <p>Taxas referenciais de Swaps – BM&F – DI x pré</p> <p>Swaps – BM&F</p> <p>Mercado futuro – BM&F</p> <p>Contratos futuros de DI de 1 dia</p> <p>Contratos futuros de Dólar</p> <p>Contratos futuros de FRA de Cupom Cambial</p> <p>Rendimentos nominais brutos das principais aplicações financeiras</p> <p>Aplicações financeiras</p> <p>Fundos de Investimento</p> <p>Mercado de capitais – Emissão primária de títulos</p> <p>Mercado de capitais – Indicadores do mercado secundário</p> <p>Valor de mercado – Companhias abertas – Bovespa</p>
Finanças públicas	<p>Resultado primário do governo central</p> <p>Resultado primário do governo central - Conceito acima da linha - Valores nominais</p> <p>Resultado primário do governo central - Conceito acima da linha - % do PIB</p> <p>Despesas do Tesouro Nacional - Conceito acima da linha - Valores nominais</p> <p>Despesas do Tesouro Nacional - Conceito acima da linha - % PIB</p> <p>Despesa com pessoal da União por situação funcional – Liquidada</p> <p>Despesa com pessoal da União por poderes – Liberada</p> <p>Arrecadação bruta das receitas federais – Regime de competência</p>

	<p>Arrecadação do imposto de renda por setores – Regime de competência Arrecadação do IPI por setores – Regime de competência Previdência social – Fluxo de caixa Principais estados arrecadadores do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Principais estados receptores de transferências constitucionais Principais fontes de recursos dos estados e municípios – Período: janeiro-fevereiro 2003 Títulos públicos federais – Posição de custódia Títulos públicos federais – Participação por indexador Títulos públicos federais – Títulos por indexador Títulos públicos estaduais e municipais – Fora do Banco Central Títulos públicos estaduais e municipais – Total emitido Custo real da dívida não-monetária Banco Central do Brasil – Custo médio de captação Banco Central do Brasil – Custo de remuneração de compulsórios Dívida líquida do setor público Dívida líquida do setor público – Ajuste patrimonial Dívida líquida do setor público – Taxa de juros implícita Necessidades de financiamento do setor público – Fluxos mensais Necessidades de financiamento do setor público – % PIB Necessidades de financiamento do setor público – Fluxo em 12 meses Necessidades de financiamento do setor público – Fluxos mensais – Com desvalorização cambial sobre o estoque da dívida mobiliária interna Programa Nacional de Desestatização – PND Programa Nacional de Desestatização – PND – Período: 1996-2002 Privatizações – Participação de capital estrangeiro nas privatizações Privatizações estaduais (1996-2002) Acompanhamento das principais propostas de emendas constitucionais (PEC) e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional</p>
Balança de pagamentos	<p>Balança de pagamentos Saldo de transações correntes e necessidade de financiamento externo Balança comercial – FOB Exportação brasileira – FOB – Por fator agregado Importação brasileira – FOB – Por categoria de uso Importação brasileira – FOB – Por categoria de uso – Últimos 12 meses Balança comercial – FOB – Média móvel de 4 meses anualizada Balança comercial – FOB – Média móvel de 4 meses dessazonalizada e anualizada Intercâmbio comercial brasileiro – FOB Balança comercial – Câmbio contratado Balança comercial – Câmbio contratado e físico Balança comercial – Câmbio contratado e físico – Acumulado em 12 meses Balança comercial – Câmbio contratado e físico – Semanal e média diária na semana Serviços Rendas Investimentos brasileiros diretos no exterior Investimentos estrangeiros diretos Investimentos brasileiros em carteira Investimentos estrangeiros em carteira Outros investimentos brasileiros Outros investimentos estrangeiros Usos e fontes de recursos Movimento de câmbio Posição de câmbio dos bancos Reservas internacionais no Banco Central do Brasil Indicadores de endividamento externo Lançamento de bônus pela República Federativa do Brasil Taxa de câmbio – Segmento livre Índices de taxas reais de câmbio (IPCA)</p>

	Índices de taxas reais de câmbio (IPA-DI) Índices de taxas reais de câmbio (IPC-Fipe) Índices de taxas reais de câmbio (INPC) Índices de taxas reais de câmbio – Real/Euro Taxa de câmbio nominal e índices de taxas reais de câmbio (IPCA e IPA-DI) Índices de taxas reais de câmbio (IPC-Fipe e INPC) e Real/Euro Indicadores de câmbio e salário Posição internacional de investimento
Economia internacional	Ouro e principais commodities – Cotações de fim de período Principais commodities – Cotações de fim de período Taxas de juros Taxa de juros – Libor dólar (6 meses): Prime e Federal funds – Taxa média Cotações de títulos brasileiros no exterior – Mercado secundário Cotações e rendimentos de títulos brasileiros no exterior – Mercado secundário Títulos da dívida externa – Mercado secundário Cotações de moedas por dólar Taxa de câmbio contra o dólar norte-americano – Cotação de fim de período Taxas de inflação – Ano: taxa média – Mês: variação em 12 meses Taxas de inflação – Preços ao consumidor – Variação percentual em 12 meses Indicadores da economia americana Indicadores econômicos – Economia internacional Indicadores econômicos – EUA, Japão e Área do Euro Indicadores econômicos – Países selecionados – 2006 Indicadores econômicos – Países selecionados – PIB nominal Indicadores econômicos – Países selecionados – Dívida externa total Indicadores econômicos – Países selecionados – Saldo em conta corrente Indicadores econômicos – Países selecionados – Saldo em conta corrente, % do PIB Indicadores econômicos – Países selecionados – Pagamento de juros, % da exportação

Quadro 11 – Indicadores econômicos

Resenha do Departamento de Operações do Mercado Aberto

Publicação semanal do BC disponibiliza informações sobre as operações realizadas no mercado aberto no âmbito do mercado primário (operações de venda de títulos emitidos pelo tesouro nacional); mercado secundário; mercado de juros. A resenha, produzida pelo Departamento de Operações do Mercado Aberto (DEMAB), disponibiliza informações sobre os leilões de títulos e sobre as intervenções da autoridade monetária no mercado. A taxa Selic fixada pelo Copom é alcançada por meio das médias das taxas praticadas nas operações no mercado aberto. Assim essas informações são relevantes na medida em que possibilitam aos diversos agentes de mercado entender e acompanhar como o BC está atuando concretamente para alcançar seus objetivos de política monetária. Essa publicação dá transparência quanto às operações empreendidas pela autoridade monetária na implementação de suas políticas.

Na resenha são disponibilizados os seguintes grupos de informações:

- Mercado primário: operações de oferta pública e leilões de títulos públicos. Engloba informações sobre quantidade ofertada e aceita, taxa praticada e valores envolvidos;
- Mercado secundário: operações com os títulos públicos entre as instituições financeiras;

- Atuação do BC: descreve as operações realizadas pela autoridade monetária no mercado de moedas;
- Mercado de juros: descreve o comportamento das taxas de juros no período relatado. Divulga uma importante informação que é a curva de comportamento dos juros futuros praticados na economia. Essa informação é uma boa aproximação das expectativas dos agentes econômicos quanto às perspectivas econômicas.
- Cronograma de vencimentos dos títulos públicos e instrumentos cambiais.

Trabalhos para Discussão

A série de Trabalhos para Discussão (Working Paper Series) do Banco Central do Brasil tem por objetivo promover a divulgação de trabalhos técnicos e científicos de funcionários da instituição em todas as suas áreas de atuação, bem como de pessoas de outras instituições, desde que o trabalho tenha recebido apoio institucional do Banco Central. Apesar do apoio do Banco Central, os trabalhos não representam necessariamente a opinião da instituição, nem dos membros da diretoria, sendo os autores dos trabalhos os únicos responsáveis pelas ideias e informações neles contidas. Essas publicações têm um cunho acadêmico acentuado e divulgam as pesquisas que estão sendo desenvolvidas pelos técnicos do Banco. É uma forma de compartilhar as ideias e temas que estruturam a atuação da autoridade monetária. Esses estudos na sua maioria são desenvolvidos para dar suporte à atuação do Banco ou para explorar temas de interesse da instituição. Assim, sua divulgação delinea o universo de preocupações do Banco, bem como o horizonte de alternativas que estão sendo consideradas na condução de suas atribuições. Obviamente que os trabalhos para discussão não restringem ou condicionam as possibilidades das decisões de política monetária, mas de alguma forma dão transparência e divulgação ao esforço do banco na construção dos conhecimentos necessários para o cumprimento de suas obrigações. Importante ressaltar que muitos desses trabalhos contam com a colaboração e autoria de técnicos e pesquisadores de outras instituições, o que demonstra o grau de envolvimento e articulação que o Bacen assume nas discussões e desenvolvimento de conhecimentos básicos. Os trabalhos são acessíveis, em versão completa, a partir do sítio do Bacen na web e atualmente já conta com mais de duzentos títulos.

Apresentações e pronunciamentos

São disponibilizadas no sítio do Banco Central, mantido na web, as apresentações realizadas pelos dirigentes do BC nos mais diversos eventos tanto nacionais quanto

internacionais (seminários, palestras, encontros, reuniões e audiências). A divulgação desse material dá transparência à sociedade quanto aos temas tratados pela autoridade monetária para as mais diversas audiências, favorecendo a disseminação mais ampla de informações e concorrendo para minimização de assimetrias informacionais, sempre possíveis quando da participação de eventos para públicos específicos.

Informações sobre o Sistema Financeiro Nacional - SFN

Além das atribuições relacionadas à garantia da estabilidade da moeda, o Banco Central também tem como uma de suas responsabilidades zelar pela solidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Para tanto ele desenvolve ações de supervisão do sistema com vistas a assegurar seu equilíbrio, sua eficiência e regular o funcionamento das entidades participantes. Dentre as diversas informações disponibilizadas pelo Banco Central sobre o Sistema Financeiro Nacional – SFN destacam-se aquelas que têm grande impacto sobre os usuários do sistema, ou seja, os cidadãos-clientes das instituições financeiras. A divulgação dessas informações de forma periódica favorece o estabelecimento de um ambiente de concorrência entre os agentes com ganhos para todos os envolvidos e resguardando os interesses do consumidor bancário. Pode-se destacar entre essas informações as seguintes:

- **Informações Cadastrais:** informações sobre as instituições financeiras contemplando o cadastro de instituições (endereço, diretores, redes de agência, dados do conglomerado, carteiras, tarifas, etc); a relação de instituições em funcionamento no país; a relação de agências e postos bancários; o contato com as ouvidorias dos bancos; os consórcios.
- **Informações Contábeis:** balancetes; plano contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional; estatística bancária por município (transferência de arquivos); informações Financeiras Trimestrais; informações contábeis analíticas e consolidadas por segmento; ranking dos bancos; 50 maiores bancos.
- **Tarifas Bancárias:** informações sobre os preços de tarifas bancárias práticas no SFN. Valores mínimos, máximos e médios por tarifa bancária; instituições e respectivas tarifas bancárias; relação das tarifas em ordem decrescente de valores; dados sobre tarifas bancárias.
- **Taxas de Operações de Crédito:** informações sobre as taxas de juros praticadas pelos bancos nas operações de crédito, tanto para pessoas físicas quanto pessoas jurídicas: *Hot-money*, desconto de duplicata, desconto de promissória, capital de giro, conta garantida, adiantamento sobre contrato de câmbio, cheque especial, crédito pessoal, aquisição de bens.

Relevante frisar que a disponibilização das informações sobre tarifas e taxas de juros de operações de crédito, antes de se constituir em aspecto da transparência da autoridade monetária, revela-se uma prestação de serviços para a sociedade, pois na medida em que o Bacen favorece a plena disseminação de informações dessa natureza auxilia os consumidores a tomarem suas decisões de consumo de forma mais eficiente resguardando seus interesses.

Perguntas Mais Frequentes

O Banco Central mantém na sua página na internet um conjunto de publicações destinadas a responder a questões sobre temas de sua área de atuação. Esse recurso conhecido como PMF (perguntas mais frequentes) serve como meio de divulgação de informação e transferência de conhecimento para os mais diversos públicos. Além de ser uma prática de transparência por se tratar da divulgação de informações correlatas a autoridade monetária, também se constitui em uma prestação de serviços, por dar ao público conhecimento sobre vários temas de seu interesse. As informações não têm caráter aprofundado, mas se prestam a transmitir para o cidadão comum conhecimentos iniciais sobre assuntos da realidade econômica e financeira. Essas publicações são reconhecidas como práticas de educação financeira. Dentre essas publicações pode-se destacar:

- **Perguntas do cidadão:** informações sobre aplicações financeiras, arrendamento mercantil (leasing), atendimento bancário (filiais, feriados e outros), cadastro de emitentes de cheques sem fundos (CCF), cadin, câmbio - operações com moeda estrangeira, cartão de crédito, cheques, consórcios, contas (abertura, encerramento e bloqueio), conta-salário, cooperativas de crédito, correspondentes no País (lotéricas, banco postal e outros), crédito rural, empréstimos consignados, empréstimos e financiamentos, fundo Garantidor de Créditos (FGC), Pronaf, restrições no Banco Central, sistema de Informações de Crédito (SCR), Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), tarifas bancárias e uso do dinheiro.
- **Perguntas sobre Economia Brasileira:** Juros e *Spread* Bancário, Índices de Preços, Copom, Indicadores Fiscais, Preços Administrados, Gestão da Dívida Mobiliária e Operações de Mercado Aberto, Sistema de Pagamentos Brasileiro, Contas Externas, Risco-País, Regime de Metas para a Inflação no Brasil, Funções do Banco Central do Brasil.

7.4 Análise opinativa sobre o comportamento informacional e de comunicação do Banco Central do Brasil

*Nos favores de dinheiro, aquele que devia lembrar-se,
esquece-se; aquele que devia esquecer, lembra-se.
(Henry Becque)*

Essa etapa do trabalho destina-se à análise das manifestações colhidas nas entrevistas realizadas com atores privilegiados nas relações de informação e comunicação do Banco Central. Como destacado no capítulo destinado às considerações metodológicas, foram selecionados três públicos para que fossem feitas as entrevistas: um grupo de entrevistados ligados à academia, um grupo de entrevistados ligados ao mercado financeiro; e outro grupo de entrevistados ligados à imprensa. Foram colhidas cinco entrevistas com acadêmicos da área de economia e finanças com larga produção na área de política monetária e bancos centrais e ligados a prestigiados programas de pós-graduação de universidades brasileiras. Essas entrevistas foram representadas pela letra “A” e numeradas com algarismos de 1 a 5, representando cada um dos indivíduos de quem foram colhidas as entrevistas. Os cinco profissionais de imprensa que foram entrevistados são ligados a grandes veículos de comunicação do país e se ocupam da cobertura diária dos assuntos do Banco Central. Foram representados pela letra “I” e igualmente numerados de 1 a 5, de forma a representar cada um dos indivíduos entrevistados. Com relação aos quatro entrevistados da área financeira, identificados na pesquisa com a letra “F”, e numerados de 1 a 4, são ligados a instituições financeiras atuantes no mercado e que gozam de elevada reputação no meio, tendo em vista o grau de acerto de suas previsões para as variáveis macroeconômicas observadas pela pesquisa Focus do Bacen.

A descrição das entrevistas foi dividida em duas etapas. Uma relacionada a aspectos positivos, onde se encontram as observações feitas pelos entrevistados com conotação de aprovação da atuação do BCB (Quadro 12). E outra etapa com considerações restritivas onde são feitos comentários críticos quanto à atuação da autoridade monetária (Quadro 13). O registro das entrevistas está disposto nos apêndices.

Para fins de análise e reflexão dos conteúdos das entrevistas e disposição dos argumentos, neste relatório adotou-se uma perspectiva de justaposição, ou seja, tentou-se contrapor os argumentos favoráveis e desfavoráveis, à guisa de um debate entre as ideias apresentadas. E é justamente o resultado desse esforço de entendimento que está apresentado a seguir, tendo como critério de apresentação as dimensões e variáveis de análise do modelo conceitual.

DIMENSÃO DE TRANSPARÊNCIA OU INFORMACIONAL

SUFICIÊNCIA – diz respeito à quantidade de informação posta à disposição do público.

A suficiência das informações disponibilizadas pelo Banco Central, de um modo geral, foi considerada adequada. A maioria dos entrevistados entendeu que o volume de informação oferecido pelo BCB é satisfatório e que em certa medida é suprida a necessidade de informação dos atores envolvidos. Contudo, alguns entrevistados consideram que há necessidade de serem disponibilizadas certas informações específicas como, por exemplo, os votos individuais dos diretores do banco, por ocasião das decisões colegiadas, e os modelos macroeconômicos utilizados pelo Bacen nas suas previsões para suporte a decisão. Para esses atores a disponibilização dessas informações aumentaria o grau de transparência da autoridade monetária auxiliando não só na compreensão da lógica que guia as ações do Banco, como no incremento de previsibilidade quanto às decisões futuras.

Por outro lado, outro segmento de entrevistados entende que a divulgação dessas informações não seria necessária, tendo em vista o reconhecimento quanto aos limites de transparência que as posições da autoridade monetária devem estabelecer. Nem toda informação deve ser divulgada pelo BC, tanto pelo caráter sigiloso em si, mas pela repercussão quanto na eficácia das decisões tomadas. Essa posição, inclusive encontra respaldo na literatura compulsada neste trabalho. Hann, Amtembrink e Eijffinger (1998); Hann e Eijffinger (2000) e Lefort (2003) manifestaram posição favorável ao resguardo de certo grau de segredo nas posições do BC argumentando que transparência demasiada pode ensejar maior volatilidade dos mercados já que por ser mais transparente o banco central emite uma maior quantidade de informações e sinalizações podendo gerar confusão na interpretação dos dados.

RELEVÂNCIA - relaciona-se à importância das informações disponibilizadas e a centralidade dessas informações para o conhecimento dos temas em questão.

A grande maioria dos entrevistados considerou que as informações expostas pelo banco são relevantes, ou seja, são importantes e de grande valor para os envolvidos. Um único entrevistado (A1) manifestou um posicionamento diferente, por entender que há uma distorção nas posições do BCB que privilegiariam os atores vinculados ao sistema financeiro em suas ações de comunicação. Segundo A1, o Banco Central elege, prioritariamente, as instituições financeiras nas trocas de informação. Ele usa como parâmetro para essa posição, o fato da pesquisa Focus envolver quase que, exclusivamente, instituições financeiras, acarretando, segundo A1, distorções nas informações. Quanto a esse aspecto três

participantes (F2, F4 e I5) argumentaram que a agregação de novos atores na pesquisa Focus ensejaria um ganho informacional, porque, para eles, as instituições financeiras não dispõem de todas as informações que o setor real dispõe.

Nesse caso é importante destacar, segundo esclarecimento colhidos junto ao Banco Central, que a pesquisa Focus não envolve exclusivamente atores ligados ao sistema financeiro. Dela podem participar instituições de qualquer segmento econômico ou social, não havendo restrições quanto à origem dos participantes. A única restrição envolve a capacidade de fornecer informações de maneira célere e periódica e com elevado grau de acurácia. Essa exigência é que parece distanciar outros pretendentes que não aqueles ligados a instituições melhor estruturadas e com recursos suficientes para manter centros especializados em prognósticos econômicos.

CONFIABILIDADE – trata da fidedignidade e honestidade das informações reveladas.

À exceção de “A1”, os demais entrevistados consideraram as informações disponibilizadas pelo BC confiáveis e fidedignas. Essa posição pode denotar um considerável grau de credibilidade da autoridade monetária junto aos públicos envolvidos. Quanto a posição de “A1” ele entende que as informações não são confiáveis justamente por considerar que são demasiadamente influenciadas por atores ligados às instituições financeiras.

ACESSIBILIDADE – alude a disponibilização das informações de maneira facilitada e conveniente.

Quanto a esse quesito os entrevistados F1, F2, F3, I2, I3, I4, I5, A2, A3 manifestaram certo desconforto quanto ao acesso às informações. Entenderam que o acesso, por meio do principal instrumento de divulgação de informações do BC - o sítio mantido na internet - é pouco amigável, pouco intuitivo e pouco didático necessitando de certo grau de experiência e familiaridade para lograr êxito na coleta da informação.

Outro aspecto relevante explicitado nas entrevistas diz respeito às informações não estruturadas, ou seja, aquelas que não há previsão antecipada de disponibilização. Segundo os atores I3 e I5 quanto o Bacen é demandado por informação que não está dentro da programação de divulgação e a disponibilização da informação é complicada e de difícil acesso.

OPORTUNIDADE - diz respeito à disponibilização das informações em momento adequado e apropriado.

Os entrevistados F2, F4, I1, I2, I4, A2, A3, A4, A5 não apresentaram críticas quanto à oportunidade de disponibilização das informações. Segundo eles as informações são divulgadas conforme a previsão dos calendários previamente conhecidos. Houve uma ressalva quanto às informações relacionadas à supervisão bancária que, segundo F1 e I4, teriam alguma demora na disponibilização.

Sobre essa variável é importante ressaltar que a maioria das informações relevantes de política monetária tem um calendário de disponibilização divulgado com antecedência de até um ano, fato que gera um grau razoável de previsibilidade nas ações de informação dos atores envolvidos.

Esse comportamento está em consonância com o pensamento de Carre (2005, p. 15) que defendia que a comunicação dos bancos centrais deve ser agendada e estruturada, com uma frequência limitada em um calendário previamente fixado, de tal forma que não haja surpresa para os agentes.

CLAREZA/EXPLICITUDE - relaciona-se a simplicidade e objetividade das informações disponibilizadas.

Os entrevistados F3, F4, I3, A2 e A4 não viram problemas quanto à clareza das informações prestadas pelo Bacen, até porque, segundo eles, há uma uniformização da disponibilização dessas informações.

Os entrevistados F2, F4, A2 e A5 reconhecem que a linguagem utilizada pelo Bacen é pouco clara em função da própria natureza dos assuntos tratados, havendo uma limitação natural no trato das questões de política monetária, já que são assuntos densos e complexos.

COMPREENSÃO – refere-se à possibilidade de entendimento dos conteúdos informacionais veiculados.

I1, I4, I5, F1, A3 entendem que a sociedade em geral tem dificuldade em assimilar as informações do BC dada a complicação de sua linguagem e até o hermetismo de suas comunicações. É como se o BC usasse uma linguagem cifrada para expor suas posições e entendimentos. Sobre essa questão A5 argumenta que as comunicações do BC são de difícil elaboração e deve haver muita cautela e conservadorismo na linguagem já que são tratados temas de grande impacto e repercussão.

Dessa forma, é de se entender que, a natureza dos temas envolvidos dificulta os esforços de divulgação de informações claras, podendo se reconhecer certo distanciamento entre a sociedade em geral e as questões de cunho econômico tratados pela autoridade monetária.

Há atores que reconhecem que a mídia tem papel importante para tornar as informações disponibilizadas pelo BC mais compreensíveis à população. A1 e A3 reconhecem que a imprensa deve atuar como intermediária das informações para o público em geral. Contudo F2 ressalta que a imprensa “algumas vezes não cumpre esse papel, ou por falta de preparo, ou por outros interesses”.

DIMENSÃO DE ARGUMENTAÇÃO E COMUNICAÇÃO

EXPLICAÇÃO – refere-se ao esforço em tornar-se inteligível, procurando fazer-se entender.

Os entrevistados F1, F2, F4, A2, A3, A4 e A5 entenderam que o Bacen preocupa-se em explicar as informações divulgadas, procurando argumentar sobre suas ações e decisões. Registram que, comumente, o BC concede entrevistas coletivas para a apresentação dos conteúdos e nessa oportunidade tenta explicar seu comportamento, deliberações e pontos de vista sobre a economia. Cabe ressaltar que todos os atores que tiveram esse entendimento fazem parte do grupo relacionado ao sistema financeiro ou a academia.

F3 manifestou seu entendimento de que a postura de explicação não é melhor porque os “interlocutores do Banco assumem posturas pouco amigáveis e até intolerantes” nas circunstâncias de interlocução. Essa questão pode apontar para a falta de preparo de autoridades do Banco no desempenho de atribuições de relacionamento.

Já I1, I2, I3, I4 e I5 (todos jornalistas) posicionaram-se no sentido de que as explicações são insuficientes. I1 entende que o BC deveria discutir mais com os jornalistas. I2 e I4 argumentaram que as explicações são pouco detalhadas e superficiais, não ficando claro os fatores que influenciaram nas decisões tomadas. I2 acrescentou que mesmo nas situações que se criam condições para o diálogo, o BC assume postura mais defensiva, mantendo um considerável distanciamento. I3 e I5, por sua vez, manifestaram-se pelo entendimento de que, as explicações apresentadas são voltadas para o mercado e para um público especializado e não para o público em geral. Para esses participantes, esses segmentos teriam acesso às explicações e os demais estariam sendo prejudicados por não disporem de um mesmo nível de esclarecimento.

Essa circunstância denunciada por I3 e I5 é bastante elucidativa, pois, de fato, praticamente todos os demais entrevistados pertencentes ao grupo dos acadêmicos e dos economistas de instituições financeiras concordaram que o nível de explicação apresentado pelo BC é adequado e existe uma postura preocupada em dar explicações de seus atos e deliberações. Por outro lado, os jornalistas, unanimemente, manifestaram-se no sentido inverso, ou seja, de que as explicações apresentadas são insuficientes, deixando a desejar, principalmente, os esclarecimentos para o público em geral. O grupo de jornalistas parece identificar um distanciamento da autoridade monetária frente à sociedade em geral, como se houvesse uma maior proximidade para com segmentos específicos, mais próximos aos temas econômico-financeiros. Certamente que a natureza técnica e especializada dos assuntos tratados pelo BC tende a propiciar um isolamento da autoridade monetária frente a públicos leigos. Contudo, é de se esperar que um agente público se esforce de maneira determinada para estabelecer vínculos mais estreitos com a sociedade tomada de maneira mais ampla, já que a circunstância democrática exige um nível elevado de prestação de contas das autoridades públicas. Dessa forma, seria de se esperar que a imprensa, elemento de proximidade com a sociedade, pudesse ter acesso a explicações mais aprofundadas e consistentes sobre os movimentos de política monetária.

JUSTIFICATIVA – refere-se à contraposição de suas posições a alternativas de ação, demonstrando que as decisões foram as melhores.

F4 e A2 posicionaram-se no sentido de que o nível de justificativa é adequado. F2, F3 e A4 manifestaram entendimento de que as decisões de política monetária, por seu grau de impacto e riscos envolvidos, não devem ser objeto de justificção, pois há a possibilidade de se interpretar essa postura como insegurança, podendo gerar ruídos indesejáveis, enfraquecimento da credibilidade e especulações.

F1, I2, I3, I4, I5, A1 e A4 consideram insuficientes as justificativas apresentadas pelo BC para suas posições e decisões. Para eles o Banco Central não assume posturas de justificativas de suas decisões, não apresentando posições alternativas, preocupando-se em demonstrar plena e total convicção de seus comportamentos.

Essa constatação reforça a imagem de distanciamento do Bacen, e pode ser compreendida, se levado em consideração o caráter extremamente sensível das decisões e ações tomadas pelo BC. A credibilidade é um dos seus principais patrimônios. Sem credibilidade um banco central torna-se frágil e sua efetividade para controlar a moeda fica minada. Daí que, possivelmente, o BC evite apresentar alternativas de curso de ação para

suas posições por temer que essa postura possa ser confundida com hesitação e dúvida. Para um Banco Central é importante demonstrar plena convicção para que não haja espaços para especulações e comportamentos oportunistas. Daí que, mesmo sendo uma postura recomendável do ponto de vista da prestação de contas democrática, por ensejar a ampliação das discussões sobre o rumo das políticas, a apresentação de justificativas por parte do Banco Central pode trazer consequências indesejáveis para a consecução dos objetivos de política monetária.

AUDIÇÃO – relativo à demonstração de interesse nos argumentos dos outros e a criação de espaços e instrumentos de audição.

A pesquisa Focus empreendida pelo Banco Central com diversas instituições sobre os prognósticos de comportamento de variáveis econômicas foi considerada a principal iniciativa de audição empreendida pelo BC. Os participantes F1, F2, F3, F4, A2, A3, A4, A5 reconheceram que o BC assume postura de audição perante outros atores. Inclusive faz-se menção a outros instrumentos utilizados na audição, como a realização de reuniões periódicas com economistas do mercado e visitas frequentes de acadêmicos.

Por outro lado, os entrevistados I1, I3, I4, I5 e A1 posicionaram-se no sentido de que a postura de audição do BC é insuficiente e inadequada. Consideraram que o BC prefere ouvir os segmentos que lhe são mais próximos, como o setor financeiro, e não cria oportunidades e ambientes de audição mais ampliados, como por exemplo a promoção de debates e encontros abertos. Quanto à pesquisa Focus esses entrevistados consideraram que deveria ser ampliada envolvendo outros atores que não os ligados ao mercado financeiro.

Interessante notar nesse quesito que, mais uma vez, os atores relacionados ao mercado financeiro e a academia manifestaram concordância com os procedimentos de audição do Banco, ao passo que os profissionais da imprensa, majoritariamente, manifestaram contrariedade com os mecanismos de audição instituídos pelo Bacen. Claramente o BC estabelece mecanismos mais estruturados de auscultação junto aos setores mais especializados e que detenham um considerável domínio dos temas sob discussão. A pesquisa Focus e os encontros regulares com economistas de mercado apresentam-se como os instrumentos mais regulares desse esforço de audição e esses mecanismos são reconhecidamente caracterizados pela elevada especialização que envolvem.

Contudo é importante ter em conta que, dada as especificidades dos temas de política monetária, instituir canais de audição junto a segmentos que não têm tanta familiaridade com essas questões ou não reúnem as qualificações apropriadas, pode resultar em uma iniciativa

pouco produtor já que as opiniões coletadas desses públicos, provavelmente, não resultariam em proveito para a condução das políticas em questão. Os canais de audição devem ter presente não só a necessidade de articulação com a sociedade, como também o potencial de contribuição dos atores chamados a opinar. É natural que diferentes segmentos da sociedade queiram ser ouvidos sobre os assuntos de relevância pública. Contudo, nem sempre estão adequadamente preparados para opinar sobre questões de elevada especialização e considerável técnica.

ENTENDIMENTO – refere-se à adoção de posturas propícias ao debate de forma acessível e maleável e ao confronto de ideias e outros pontos de vista.

Os entrevistados F2, F4, A3, A4, A5 e I5 reconheceram as dificuldades de que seja assumida pelo Banco Central uma postura de entendimento quanto à política monetária, já que as convergências sobre esse tema são difíceis e muitos atores não entendem os reais benefícios de se ter uma política monetária correta. Alertam ainda para o fato de que a incorporação no debate de atores que não tenham o correto entendimento sobre o tema pode gerar deterioração da política. Esses entrevistados, em suma, alertam para o fato de que o entendimento em torno de uma política exige um nível mínimo de conhecimento sobre o tema e que esse nível, no caso sob análise, talvez não tenha sido atingido.

F2, F4, A2 e A4 declararam que uma maior democratização do processo de condução da política monetária pode não ser adequada. A própria natureza dessa política tende a provocar certo grau de distanciamento da autoridade monetária a fim de que seja reduzido o nível de interferência de outros atores.

I3, I4 e AI entenderam que o BC entra em entendimento para operacionalização da política monetária somente com o mercado financeiro e com outros poucos atores escolhidos por conveniência política e de sustentação.

F3 e I1 manifestaram-se no sentido de que seria desejável que o BC viabilizasse soluções de política monetária negociadas com mais atores e que aceitasse melhor as discussões e as divergências.

Há uma vertente dos entrevistados que considera viável a adoção de uma postura de entendimento para a concepção e implementação da política monetária. Segundo esses atores a política é minimamente acordada entre o BC e o mercado, havendo uma convergência entre suas posições. Já um outro conjunto de entrevistados considera que o entendimento sobre os temas monetários é de difícil obtenção, seja pela dificuldade no trato dos assuntos, seja pelas ingerências negativas que podem ser suscitadas.

DIMENSÃO DE REPONSABILIZAÇÃO

A dimensão de responsabilização refere-se à possibilidade dos públicos reconhecerem as responsabilidades do Banco Central sobre a condução da política monetária e imporem sanções ou recompensas mesmo que simbólicas para essa atuação.

F3, I2, I4, I5, A3 declararam que a sociedade e a imprensa têm baixo poder de impor sanções ao Banco Central, mesmo porque os assuntos de política monetária têm pouca repercussão junto à sociedade e esta tem dificuldade de reconhecer o papel e a relevância do BC.

Os entrevistados F1, F2, F3, F4, A4, I1 e I3 manifestaram-se no sentido de reconhecer que o BC é sensível às pressões externas, mas busca se posicionar a partir de critérios técnicos.

A2 e A5 são de opinião de que para toda posição assumida pelo BC haverá posições contrárias e favoráveis, por isso a autoridade monetária deve buscar ser isento às pressões, não podendo ser sensível às críticas.

F1, F2, F3 assumiram que o BC é permeável às pressões do mercado até porque a implementação da política monetária depende dos movimentos encetados pelos agentes financeiros, os quais precisam estar sintonizados com a autoridade monetária para que a política concebida surta os efeitos esperados.

O Banco Central, como uma autoridade pública, está inserido em um plexo de pressões advindas dos diversos atores que interagem na arena de influência da política monetária. O peso específico do poder de influência de cada ator fica demarcado pelas circunstâncias de poder que é capaz de mobilizar. A política monetária, por suas especificidades quanto à implementação, à qual depende da ação de outros atores para ser de fato materializada, tende a tornar o BC mais atento a esses movimentos de concordância ou discordâncias, quanto aos rumos por ele indicados. Os assuntos financeiros e monetários têm no mercado financeiro um ator privilegiado por excelência, pois das ações por ele empreendidas é que se replicam os movimentos de política monetária. Assim, não seria estranho identificar um maior esforço de sintonia entre o BC e esse setor que é o canal mais efetivo de transmissão da política monetária.

A manifestação dos entrevistados parece indicar que há uma concordância quanto à possibilidade de responsabilização dos atores envolvidos, mas que, provavelmente, essa é mais intensa por parte do mercado financeiro. E que de alguma forma o BC busca guiar-se não por essas pressões, mas por critérios técnicos.

OPINIÕES ADICIONAIS

Além das questões apresentadas no âmbito do roteiro de questões previamente preparadas, no decorrer das entrevistas foram colhidas outras impressões do entrevistados que pareceram relevantes. Entre essas impressões pode-se mencionar a opinião de F4, I2, I3 e A4 de que o processo de comunicação levado a efeito pelo BC tem sido bem utilizado como mecanismo de transmissão da política monetária por promover uma adequada coordenação de expectativas dos atores econômicos.

F3 e A5 posicionaram-se com preocupação quanto ao baixo grau de institucionalização da política monetária que, segundo eles, não encontra adequado suporte normativo no arcabouço legal em vigência no país. Essa preocupação vem ao encontro da posição exposta por Kondo (2002), Frey et AL (2002) e Grau (2006) que reconheciam a necessidade de constar em lei as recomendações sobre o acesso a informação como garantia de um direito da cidadania.

F1 e I2 chamaram atenção para o elevado protagonismo da figura do presidente do Banco nos esforços de comunicação. Segundo eles seria desejável que outros diretores atuassem de maneira mais ativa na interlocução com a sociedade e atores privilegiados, de forma a dar uma visão mais completa das posições da instituição.

7.5 Notas conclusivas do capítulo

*Para fazer fortuna neste mundo é
preciso ser velhaco, e parecer tolo.
(José Bonifácio de Andrada e Silva)*

Esta fase do trabalho destinou-se à apresentação, análise e discussão dos dados coletados na etapa empírica da pesquisa. Foram mostrados os dados compulsados nos três momentos do trajeto metodológico trilhado, quais sejam:

1. Um momento relativo à análise normativa destinada ao estudo do arcabouço legal e normativo que rege a autoridade monetária, no sentido de identificar as prescrições quanto aos seus procedimentos informacionais e de comunicação.
2. Um momento descritivo que visou expor e analisar as práticas de informação e comunicação adotadas pelo Banco Central.
3. E um último momento de análise opinativa onde foram expostas e analisadas as opiniões de atores privilegiados no relacionamento com o BACEN, quanto ao comportamento informacional da autoridade monetária.

Na fase normativa o modelo conceitual de análise foi aplicado aos estatutos regulamentares do Banco Central (leis, decretos e normas) com o intuito de atestar quais são as orientações que os regimentos dispõem sobre as questões informacionais da condução da política monetária. Nesse sentido notou-se que as leis que instituíram a autoridade monetária no Brasil (lei 4595 e CF) não fazem menção explícita a aspectos relacionados à informação e comunicação. Não se notou atenção específica com a determinação de regras que implicassem adoção de posturas de participação, interação e abertura com outras instâncias sociais ou políticas quando da concepção e implementação da política monetária.

Já nos decretos presidenciais promulgados no âmbito do Poder Executivo para tratar de assuntos relativos à organização da autoridade monetária, pôde-se notar que questões de informação e comunicação foram, de alguma forma, tratadas. Assim, nos decretos 1.307 e 1.304 de 09/11/94, pode-se notar um esforço de aderência aos temas de audição e entendimento quando há previsão de participação de outras pessoas, que não os membros, nas reuniões do CMN e COMOC. Nota-se, nos mesmos decretos, também preocupação com a confiabilidade, acessibilidade, oportunidade e clareza, na medida em que há recomendação quanto às formas de registro fidedigno dos assuntos tratados e dos debates ocorridos nas reuniões daqueles colegiados. Estipulando-se também os prazos e as formas de divulgação e acesso a essas informações.

A lei 9.069, de 29/11/95, que dispõe sobre o Plano Real e o Sistema Monetário Nacional, alude a questões de confiabilidade e clareza ao estipular um rol mínimo de informações que devem constar na programação monetária a ser encaminhada para aprovação do Congresso Nacional. Ademais, citada lei regulamentou procedimentos voltados para o aumento da transparência das decisões da diretoria do Bacen ao determinar que o presidente da autarquia envie, periodicamente, tanto para autoridades executivas quanto legislativas, relatórios e demonstrativos sobre a programação monetária.

O Decreto Presidencial nº. 3088/99, por sua vez, preocupou-se em estabelecer mecanismos de responsabilização ao Banco Central nos casos de descumprimento da meta inflacionária fixada, cabendo ao presidente do Bacen divulgar por meio de carta aberta as razões do seu eventual não atingimento. Estabelecem-se, dessa forma, mecanismos de controle da autarquia, por meio de procedimentos de prestação de contas. Existe, ainda, estipulação dos conteúdos a serem tratados na carta contribuindo para sua clareza e compreensão e explicação. O decreto estipula prazos para a divulgação do Relatório de Inflação, como também indica os conteúdos que deverão constar do aludido relatório, fortalecendo os aspectos de oportunidade e clareza e compreensão.

A LRF (LC 101, de 04/05/00) instituiu mecanismos de transparência e prestação de contas da autarquia monetária perante o Congresso ao determinar a existência de anexos à LDO que devam conter informações expressas sobre a política monetária, creditícia e cambial a cargo do BC, concorrendo para uma maior clareza dessas informações.

A lei nº 11.768, de 14/08/08, a exemplo das LDO's anteriores, explicita as informações que devem constar dos balanços do BC e determina os prazos que esses documentos devem ser encaminhados ao Congresso fazendo menção a variáveis de oportunidade e clareza.

Não obstante o arcabouço normativo que rege a autoridade monetária no Brasil não ser tão específico quanto aos instrumentos e processos de informação e comunicação, a análise descritiva da realidade da autoridade monetária, segunda fase do trajeto metodológico, mostrou uma intensa preocupação, por parte do Bacen, com a disponibilização de uma variada gama de informações, bem como com a utilização de diversos canais de disseminação dessas informações. O conjunto de informações disponibilizado é muito extenso, tendo sido identificados um variado número de instrumentos de divulgação. Os diversos relatórios, comunicados, boletins, notas demonstram uma atuação ativa no sentido de dispor para sociedade os dados que são utilizados na concepção e condução da política monetária. O Bacen constitui-se em um repositório significativo de informações econômicas e financeiras. Nesse sentido, pode-se entender que é adequado o volume e a suficiência das informações disponibilizadas.

Foi notada também uma nítida preocupação com previsibilidade na divulgação das informações. Existe um calendário, divulgado com considerável antecedência, sinalizando as datas e horários em que as informações estarão disponíveis. Esse comportamento está em consonância com o pensamento de Carre (2005, p. 15) que defendia que a comunicação dos bancos centrais deve ser agendada e estruturada, com uma frequência limitada em um calendário previamente fixado, de tal forma que não haja surpresa para os agentes. Nesse sentido há uma facilitação ao acesso e oportunidade das informações. Todas as informações estão acessíveis no sítio da instituição mantido na web e o acesso mostrou-se, quase sempre, simples e rápido.

Ademais, as informações mais relevantes são divulgadas por meio de entrevistas abertas à imprensa onde são dadas explicações sobre tais informações, bem como sobre as decisões tomadas e o entendimento da autoridade monetária sobre a situação da economia. Esse procedimento concorre para uma maior explicação das informações e posicionamentos tomados pela autoridade monetária. Pode-se citar como exemplo desse procedimento de

divulgação de informação em contextos de maior explicação o Relatório de Inflação e as Notas econômico-financeiras para a imprensa.

Outro fato ilustrativo do esforço de transparência do Bacen é que a maior parte dos pronunciamentos e apresentações feitas pelas autoridades do Banco Central nos mais variados eventos são divulgados na internet quase que, simultaneamente, à realização do evento. Esse fato concorre para superação da possível existência de informações assimétricas, pois é dada uma ampla divulgação das informações que serão apresentadas mesmo em eventos específicos.

Interessante notar, do ponto de vista dos esforços para assegurar a qualidade da informação, é a divulgação de uma publicação com um Padrão Especial de Divulgação de Dados – PEDD, onde são apresentados os principais metadados relacionados às informações disponibilizadas pelo Banco. Nesse conjunto de metadados há indicações sobre a origem dos dados, pessoa responsável pela disponibilização, contato, periodicidade, tempestividade e formas de acesso e divulgação, meios de garantia de integridade, consistência e qualidade dos dados. Está alinhado ainda, em um sumário metodológico sobre os dados divulgados, o arcabouço analítico e conceitual em que estão inseridas a abrangência, a natureza, as convenções e práticas de compilação. Percebe-se, assim, uma grande preocupação com a transparência das informações divulgadas de forma a dar aos interessados as plenas condições para avaliar a adequação das informações acessadas. Essa questão reforça a boa prática de transparência seguida pela autoridade monetária.

Outra publicação considerada relevante são os trabalhos para discussão, um conjunto de *working papers* preparados por servidores do Banco onde são divulgadas as pesquisas realizadas pelo corpo técnico da instituição. Até a conclusão desta pesquisa já tinham sido publicados mais de duzentos trabalhos, o que mostra a intensa atividade de pesquisa levada a efeito pelo Bacen. A publicação desses trabalhos é importante porque permite que públicos interessados, principalmente a academia, possam acessar as ideias e concepções dos formuladores da política monetária. Além de dar uma visão da agenda das preocupações de estudos conduzidos pelo BC.

Especificamente relacionados à condução da política monetária sob a estrutura do regime de metas de inflação os principais instrumentos de divulgação de informação são o comunicado da decisão do Copom, a Ata da reunião do Copom e o Relatório de Inflação. Essas publicações são centrais na condução da política monetária, pois trazem as informações utilizadas pelo Bacen nas suas decisões mais importantes relativas à definição da taxa Selic. Inclusive, o Relatório de Inflação é o único documento divulgado pelo Banco

que conta com uma regulamentação própria ditada por um decreto presidencial, o de nº 3.088, de 21/06/99 que dispõe que “o Banco Central do Brasil divulgará, até o último dia de cada trimestre civil, Relatório de Inflação abordando o desempenho do regime de “metas de inflação”, os resultados das decisões passadas de política monetária e a avaliação prospectiva da inflação”. Geralmente a divulgação desses documentos é cercada de muita expectativa principalmente junto à imprensa, pois a partir do acesso a essas informações os agentes econômicos poderão calibrar suas expectativas e tomar suas decisões de investimento. Esses documentos são responsáveis pela coordenação das expectativas dos agentes econômicos quanto ao futuro da economia e revelam as principais causas explicativas para a atuação do Banco Central.

Complementarmente aos documentos acima citados, outro importante instrumento de comunicação da política monetária é a divulgação da pesquisa Focus. Essa pesquisa feita junto a diversos atores ligados ao mercado financeiro, a institutos de estudos econômicos e consultorias especializadas espelha as expectativas dos agentes quanto ao comportamento futuro de variáveis econômicas como inflação e nível de produção. Esses dados são insumos importantes para a formulação da política monetária sob o regime de metas de inflação e o seu compartilhamento pode ser considerado um avanço do ponto de vista da transparência, auxiliando na construção de um clima de confiança com os públicos externos, já que estão sendo divulgadas as informações que são de fato utilizadas na definição da política. Adicionalmente a pesquisa Focus pode ser considerada um instrumento de Audição já que permite que diversos atores comuniquem ao Bacen suas impressões e expectativas sobre variáveis relevantes da economia.

Outro documento importante, não só por seu conteúdo, mas pela forte conotação de comunicação direta com a sociedade, são as notas econômico-financeiras para imprensa. Esses documentos são editados em linguagem e tamanho mais próximos do utilizado pela mídia, ou seja, com uma possibilidade de compreensão mais próxima dos cidadãos comuns. Eles fogem do padrão normal dos documentos divulgados pelo Banco, já que são mais simples, diretos e com linguagem mais acessível e de melhor compreensão.

As evidências colhidas na etapa descritiva da pesquisa, cotejadas com as constatações provenientes da fase normativa, permitem concluir que existe uma discrepância entre o grau de transparência exigido pela “lei” e aquele verificado na prática. De fato o Bacen é mais transparente do que o exigido pela “lei”. O comportamento informacional experimentado pela autoridade monetária no Brasil supera as exigências impostas pelo arcabouço normativo que o regulamenta. Essa discrepância denota a necessidade de aprimoramento da legislação

não só para acompanhar a prática, mas, principalmente, para dar sustentação a essas atitudes, no sentido de assegurar que não haja retrocessos.

A transparência do Bacen também foi atestada na etapa opinativa do trabalho. A maioria dos entrevistados considerou adequada a atuação do BCB no que concernem as variáveis que constituem a dimensão de transparência ou informacional. De um modo em geral, os atores ouvidos nas entrevistas consideraram as informações disponibilizadas pelo Banco suficientes, relevantes, confiáveis, acessíveis, oportunas, claras e compreensíveis.

Deve registrar, contudo, que foram feitas algumas restrições nas questões relacionadas à acessibilidade, clareza e compreensão. Alguns entrevistados manifestaram desconforto com a dificuldade de acessar as informações disponibilizadas, no sentido de entenderem que o principal canal de interface com as informações – o sítio na web – não se mostra muito amigável e intuitivo, carecendo de experiência para que a recuperação da informação seja efetiva. Outra restrição foi quanto à linguagem adotada. Parte dos entrevistados, principalmente os jornalistas, classificaram-na de difícil compreensão e pouco clara. Esses atores consideraram as informações muito técnicas, algumas vezes enigmáticas e muito voltadas para públicos mais especializados. Segundo essa abordagem a linguagem utilizada pelo Banco o distancia da sociedade em geral.

Quanto à dimensão de argumentação ou comunicacional que se refere ao comportamento do Banco Central quando das suas relações com os diversos públicos registrou-se contraposição nas posições apresentadas, de um lado pelos profissionais de imprensa e de outro pelos acadêmicos e economistas do mercado financeiro. Estes entenderam, de um modo geral, que o Banco assume adequadamente posturas de explicação, justificativa e audição. E que as eventuais limitações nesses comportamentos devem-se as idiosincrasias próprias da política monetária que é muito complexa, extremamente tecnicizada e de difícil compreensão para leigos. Já os jornalistas, em sua maioria, manifestaram o entendimento que o Banco Central não explica e não justifica adequadamente suas posições e que não assume postura genuína de audição frente a outros atores. Para esses entrevistados é como se o Bacen não se dispusesse ao diálogo mais amplo sobre suas decisões. Houve quem manifestasse a opinião de que o Bacen era mais próximo ao mercado financeiro e que para esse segmento haveria maiores explicações.

Essa circunstância de polarização das opiniões de grupos específicos de entrevistados transparece uma dificuldade na relação de informação e comunicação entre o Bacen e certos públicos envolvidos na pesquisa. Permite indicar, pelo menos, uma dificuldade de interlocução com os profissionais de imprensa que manifestaram ressalvas nas posturas de

explicação, justificação e audição desempenhadas pelo BC. Pareceu assim, que a comunicação com públicos mais amplos e não tão ligados ao temas econômicos e financeiros pode se constituir em desafio para aprimoramento da governança informacional da autoridade monetária.

Outro aspecto digno de nota diz respeito a posturas de entendimento na formulação e implementação da política monetária. A variável “entendimento” trata da possibilidade de negociação na definição dos rumos da política. De um modo geral, os entrevistados consideraram difícil o estabelecimento de acordos em torno dos assuntos monetários por considerarem que a própria natureza da política monetária tende a provocar certo grau de distanciamento da autoridade monetária, reduzindo a possibilidade de interferência de outros atores. Uma postura mais aberta e envolvente poderia deteriorar as expectativas de condução adequada da política monetária, gerando perda de credibilidade e ocasionando efeitos danosos para economia como um todo. A credibilidade é um vetor importante para o sucesso na implementação da política monetária e um maior grau de entendimento poderia soar como insegurança e incerteza enfraquecendo desnecessariamente a autoridade monetária. Ainda mais quando considerado que a reputação da autoridade monetária no Brasil é recente e está em fase de consolidação.

Quanto à dimensão de responsabilização predominaram as opiniões de que o Bacen é sensível à pressão de outros atores, principalmente do mercado financeiro de quem depende para a efetiva implementação de sua política. A manifestação dos entrevistados pareceu indicar que há uma concordância quanto à capacidade de responsabilização dos atores envolvidos, mas que, provavelmente, essa é mais intensa perante aos agentes financeiros, mesmo porque os assuntos financeiros e monetários têm no mercado financeiro um ator privilegiado por excelência, pois das ações por ele empreendidas é que se replicam os movimentos de política monetária. Dessa forma, é de certo ponto natural que haja um maior esforço de sintonia entre o BC e esse setor com vistas a se assegurar uma efetiva condução da política monetária.

ANÁLISE COMPREENSIVA INTERPRETATIVA - CONSIDERAÇÕES POSITIVAS

VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
SUFICIÊNCIA	Suficiência de informação	Volume de informação disponibilizada no site é adequado e suficiente.	F1, F3, I2, I4, I5, A2, A3, A4, A5
		Sempre que há demanda por mais informações o BC supre.	F4
	Limites para a transparência	Não entende como necessário à divulgação das informações como: os votos individuais dos diretores; os modelos econométricos. Há limites para transparência, nem	F4, A2, A3, A5

		toda informação deve ser divulgada, porque pode provocar volatilidade e/ou comportamentos oportunistas.	
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
RELEVANCIA	Informações divulgadas são relevantes	As informações disponibilizadas são relevantes.	F1, F2, F3, F4, I2, I3, I4, I5, A3, A5
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
CONFIABILIDADE	Informações divulgadas são confiáveis	As informações disponibilizadas são confiáveis.	F1, F2, F3, F4, I1, I2, I3, I4, I5, A2, A4, A5
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
ACESSIBILIDADE	Informações divulgadas são acessíveis	As informações são acessadas com facilidade.	F4, I1, A4
		Em caso de dúvidas ou dificuldade o BC está disponível para resolver.	F4
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
OPORTUNIDADE	Informações divulgadas oportunamente.	As informações são divulgadas conforme a previsão dos cronogramas.	F2, F4, I1, I2, I4, A2, A3, A4, A5
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
CLAREZA/ EXPLICITUDE/ COMPREENSÃO	Informações divulgadas são claras, explícitas e compreensíveis	Não há problema com a clareza, até porque há uma uniformização da disponibilização dos dados.	F3, F4, I3, A2, A4,
		Talvez não seja função do BC disponibilizar informação para o cidadão comum.	F2
	Limitações naturais da informação/linguagem da Autoridade Monetária	Faz parte da linguagem de qualquer BC certa falta de clareza, até para não se comprometer com futuras posições e não alimentar especulações.	F4, A5
		O BC deve ser extremamente cauteloso e conservador na comunicação, são temas muito complexos e de grande repercussão.	A2, A5
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
EXPLICAÇÃO	Assume postura voltada para explicação	BC preocupa-se em explicar as informações divulgadas. BC apresenta explicações para suas ações e decisões. Divulga as apresentações e palestras por vários canais. Faz coletivas para apresentação dos dados.	F1, F2, F4, A2, A3, A4, A5
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
JUSTIFICATIVA	Limitações naturais na apresentação de justificativas	Há risco de se interpretar a necessidade de se justificar como insegurança nas posições, gerando ruídos indesejáveis e enfraquecimento da credibilidade.	F2, F3
		Não cabe tanta justificativa já que poderia levar as especulações e divergências.	A4
	Nível de justificativas adequado	O nível de justificativa é adequado.	F4, A2
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
	Assume postura de audição	O BC desenvolve várias iniciativas	F2, F4, A2,

AUDIÇÃO		de audição: pesquisa FOCUS, reunião com economistas do mercado, questionário pré-COPOM, visitas de acadêmicos.	A3, A4
	Pesquisa Focus	Utiliza dados do Sistema Financeiro porque eles costumam fazer essas projeções de maneira acurada e sofrem danos reputacionais se erram.	F1, A5
		A pesquisa deve continuar sendo exigente e restritiva na seleção dos envolvidos.	F3, F4, A3, A4
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
ENTENDIMENTO	Dificuldade natural de assumir postura de entendimento por conta da peculiaridade da política monetária	Os entendimentos em torno da política monetária são complexos. Existem atores que não entendem o real benefício de se ter uma política monetária correta. A inserção de atores que não tenham correto entendimento pode gerar deterioração da política monetária.	F2, F4, A3
		O entendimento sobre a política monetária é diferente, dependendo dos atores envolvidos, sendo difícil alcançar consensos.	F2, F4, A3
		Uma maior democratização do processo de condução da política monetária talvez não seja adequada. A própria natureza da política monetária tende a provocar certo grau de distanciamento da autoridade monetária, reduzindo o nível de interferência de outros atores.	F2, F4, A2, A4
	Adequação do atual processo de entendimento	O atual processo de condução da política monetária é adequado e não deve ser mudado.	F2, I5, A4, A5
		O envolvimento de outros atores poderia gerar ingerências indevidas ou beneficiamentos indesejáveis	A5
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
RESPONSABILIZAÇÃO	Grau de responsabilização adequado	O mercado financeiro tem poder responsabilização - já que discordâncias de entendimento podem provar distorções na precificação dos ativos -.	F1, F2, F4
		O BC é permeável às “sanções” do mercado.	F1, F2, F3
		A política monetária não é implementada somente pelo BC, daí a necessidade de ser permeável.	F2
		O BC é sensível às pressões, mas busca se posicionar a partir de critérios eminentemente técnicos.	F4, A4

		O BC é suscetível às demandas da imprensa.	I1, I3,
		Para toda posição do BC existem entendimentos favoráveis e desfavoráveis, por isso o BC deve permanecer isento às pressões. Não pode dar ouvidos a todas as críticas, mesmo porque muitos críticos não entendem nada de política monetária.	A2, A5
OUTROS		O processo de comunicação tem sido bem utilizado como mecanismo de transmissão da política monetária e de coordenação das expectativas	F4, I2, I3, A4

Quadro 12 – Análise compreensiva interpretativa – considerações positivas

ANÁLISE COMPREENSIVA INTERPRETATIVA - CONSIDERAÇÕES RESTRITIVAS

VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
SUFICIÊNCIA	Necessidade de acrescentar informações	Divulgar votos individuais dos diretores.	F1, F3, I2, I3
		Divulgar mais informações: sentimento econômico, nível de atividade, preços de commodities, derivativos, e outros preços, projeções do PIB, da SELIC, de nível de emprego, produto potencial, comportamento das reservas internacionais.	F2, F3, A2, A3, I5
		Divulgar os modelos macroeconômicos	F3, A1
		A ata deveria trazer argumentos sobre possíveis equívocos de entendimento por parte do mercado e serem mais explícitas sobre o balanço de riscos que permeiam a política monetária.	F3
		Outros BC's disponibilizam mais informações	F2, F3
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
RELEVANCIA	Irrelevância de informações disponibilizadas	Por envolver só atores que não tem poder de formação de preços a pesquisa FOCUS torna-se irrelevante.	A1
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
CONFIABILIDADE	Falta de confiabilidade de informações	Por envolver só atores ligados ao sistema financeiro, os quais têm interesse em majorar as expectativas da SELIC, a informação não é confiável.	A1
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
ACESSIBILIDADE	Dificuldade de acesso às informações	Tem que ter familiaridade para ter facilidade no acesso	F1, F2, I2, I3
		Site pouco auto-didático, pouco auto-explicativo, pouco intuitivo, pouco amigável.	F2, F3, I4, I5, A2

		Para o público em geral deve haver dificuldade de acesso	I2, I4, A3
		Uma informação que não seja divulgada dentro da programação do Banco, tem dificuldade de ser acessada.	I3, I5
		Dificuldade de acesso à diretoria	I5
	Informação sofre empecilhos na divulgação	BC não divulga informação sobre derivativos financeiros e dados de crédito mais detalhados	A2
		Poderia ser estruturado um processo de acesso a informações, garantindo a segurança e o sigilo. Pesquisadores, devidamente credenciados, poderiam fazer pesquisas de maneira mais aberta nas próprias dependências do Banco, a exemplo do IBGE e do IPEA.	A2
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
OPORTUNIDADE	Informação divulgada com defasagem	Informações relacionadas à supervisão bancária (relatório de estabilidade financeira), autorização de ingresso no SFN e balanços de IF são divulgadas com muita defasagem.	F1, I4
	Falta de agilidade na divulgação de informações	Falta de agilidade, e às vezes até de disposição, para divulgar informação que não está dentro da rotina de divulgação.	I3, I5
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
CLAREZA/ EXPLICITUDE/ COMPREENSÃO	Dificuldade de compreensão por parte do grande público	A linguagem utilizada pelo BC não é voltada para a sociedade em geral, tornado difícil sua compreensão para o cidadão comum.	F1, F2, I2, A3
		Linguagem voltada exclusivamente para o público especializado	I3
		A imprensa deve atuar com intermediária das informações para o público em geral.	F1, A3
		A imprensa algumas vezes não cumpre esse papel, ou por falta de preparo, ou por outros interesses.	F2
	Quantidade de informação pode comprometer a clareza e compreensão	A quantidade de informação divulgada nas notas à imprensa às vezes comprometem a clareza.	F2
	Utilização de linguagem de difícil compreensão	Algumas vezes o BC se comunica como estivesse usando “charadas”.	F3
		Faz parte da linguagem do BC certa falta de clareza (vaga), o que permite múltiplas interpretações.	F4, I4, A5
		As informações são pouco claras e a linguagem utilizada é demasiadamente técnica, hermética e árida.	I1, I4, I5
A linguagem de utilização do BC é de		A5	

		difícil elaboração.		
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES	
EXPLICAÇÃO	Falta de preparo para interlocução	Em algumas situações os interlocutores do Banco assumem posturas pouco amigáveis e até intolerantes com as questões apresentadas.	F3	
	Formato inadequado das circunstâncias de explicação.	O formato das conferências é inadequado. Não há regras claras para o comportamento dos participantes. O critério para seleção dos participantes das reuniões com os economistas de mercado não é claro e transparente.	F3 F3	
	Explicações Insuficientes.		Para a população de um modo em geral faltam mais explicações.	I1, I4
			BC deveria discutir mais com os jornalistas.	I1
			Documentos pouco detalhados, superficiais e não deixam claros os fatores que levaram a tomada de decisão.	I2, I4
			As decisões das políticas são divulgadas, mas não fica claro como se chegou a essa decisão. Deveria ter mais explicação sobre o processo de tomada pelos quais se chegam às decisões.	I2, I4
			Mesmo nas situações que se criam condições para o diálogo, o BC assume postura mais defensiva. Mantém sempre um distanciamento.	I2
			Encontra dificuldade de explicação para as informações disponibilizadas.	I3
			Processo de explicação lento.	I3
			Explicação voltada para o mercado e para o público especializado e não para o público em geral. Mercado tem mais acesso às explicações. Falta explicação para a imprensa.	I3, I5
			Os atuais instrumentos de comunicação do BC poderiam ser ampliados, com diálogos mais frequentes.	I3
			Falta de técnicos do Banco disponíveis para dar explicações.	I5
			Não há preocupação em apresentar as explicações.	A1
			Dificuldade na explicação por limitação dos interlocutores.	A2
			Dificuldade de explicações para a política monetária.	A5
		Usa de vários meios para se fazer entender, contudo a própria natureza da condução da política monetária (interesses, especulação) limita as		

VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES				
JUSTIFICATIVA	Insuficiência na apresentação de justificativas	possibilidades de explicações muito amplas.					
		Não assume posturas de justificativas de suas decisões. Não explica posições alternativas.	F1, I2, I3, I5, A1				
		Preocupa-se em mostrar plena e total convicção.	F1, I4				
		Para fins de uma melhor justificação deveria promover maior contato com a imprensa	I2				
		O BC se distancia para evitar uma cobrança ainda maior.	I2				
		As justificativas apresentadas não são tão amplas. Quando toma uma decisão vai em uma linha apenas.	A4				
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES				
				Não discute as consequências de suas ações em outros aspectos como emprego e crescimento econômico	I3		
				AUDIÇÃO	Audição insuficiente	A postura de audição é prejudicada pela falta de outros atores que tenham a mesma preocupação e convergência de objetivos.	F1
						Não cria oportunidades e ambientes de audição adequada. Deveria promover mais debates e encontros mais ampliados e transparentes.	F3, I4, A1
						BC prefere ouvir os segmentos que lhe são mais próximos, como o setor financeiro.	I2, I3, I4, A1
						Existem agentes do mercado que gostaria de ser ouvidos, mas não são. Quais os critérios de seleção da audiência?	F3, I4
BC não se coloca como um ouvinte atento a outros segmentos da sociedade	I1						
Postura de Audição Inadequada	Não gosta de ser questionado. É refratária a críticas.	I3, I4					
	Assume postura de distanciamento frente a outros interlocutores.	I3, I4					
	Demora em se sensibilizar frente às demandas da sociedade (cartão de crédito e tarifas).	I5					
	A reunião periódica com os economistas do mercado poderia ser ampliada: envolver mais atores, inclusive do setor acadêmico.	F3, A2					
	Com relação à academia poderia ter uma postura mais ativa. Poderia ter um programa que envolvesse permanentemente pesquisadores para desenvolver trabalhos do interesse do BC	A5					
Pesquisa Focus	A agregação de novos atores na	F2, F4, I5					

		pesquisa ensejaria um ganho informacional grande, até porque o mercado não dispõe de todas as informações que o setor real dispõe.	
		O envolvimento só de atores do setor financeiro distorce a pesquisa, porque esses envolvidos têm interesse direto nas projeções apontadas.	F5, A1
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
ENTENDIMENTO	Dificuldade de entendimento em torno da política monetária	Por estar isolado na busca do controle da inflação, o BC assume uma posição de fazer valer seus argumentos.	F1
	BC não busca entendimento	Deveria viabilizar soluções de política monetária negociadas com dos demais atores.	F3
		As discussões e as divergências devem ser melhor aceitas pelo BC.	F3, I1
		Seria proveitoso articular melhor o entendimento sobre a política monetária com mais setores da sociedade.	I1
		BC entra em entendimento para operacionalização da política monetária somente com o mercado e com outros poucos atores escolhidos por conveniência política e de sustentação.	I3, I4, AI
VARIÁVEL	UNIDADE DE CONTEÚDO	CONTEÚDO	ATORES
RESPONSABILIZAÇÃO	Limitada capacidade de responsabilização	A sociedade e a imprensa têm baixo poder de responsabilização. Os assuntos de política monetária não têm repercussão junto à sociedade. São poucos os jornalistas que fazem a cobertura dos assuntos econômicos. A sociedade tem dificuldade de reconhecer o papel, o mérito e a relevância do BC	F3, I2, I4, I5, A3 I5 A3
OUTROS		Processo de comunicação muito centrado na figura do presidente.	F1, I2
		Necessidade de fortalecer o arcabouço institucional legal da política monetária	F3, A5

Quadro 13 – Análise compreensiva interpretativa – considerações restritivas

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

8.1 Notas conclusivas da pesquisa

A fortuna da qual dispomos deve ser considerada como um muro protetor contra os muitos possíveis males e acidentes, não como uma permissão ou, menos ainda, como uma obrigação de sair à procura dos prazeres do mundo.
(Arthur Schopenhauer, *In Aforismos sobre a Sabedoria da Vida*)

Esta pesquisa buscou, sob a ótica da dimensão informacional, analisar a governança da autoridade monetária brasileira, com repercussões analíticas sobre suas dimensões de *accountability* e transparência. Para tanto, assumiu-se preliminarmente que a sociedade contemporânea, reconhecida como uma sociedade de informação, marcada pelos novos contextos das tecnologias de informação e comunicação e pelo fenômeno da globalização, favorece o desenvolvimento de comportamentos mais interativos e complementares, implicando redimensionamento da esfera pública, entendida como espaço dialógico entre sociedade e o Estado. As possibilidades de interação e atuação conjunta promovidas pelas tecnologias de informação e comunicação e o alargamento do horizonte de ação das pessoas e das organizações fez com que a contemporaneidade experimentasse a ascensão de um padrão de conduta coletivo mais participativo e aberto, com fortes consequências sobre o governo social. As circunstâncias tecnológicas, sociais, políticas e econômicas acabaram por conformar um novo modelo de relação entre Estado e sociedade, no qual a democracia se impõe como prática hegemônica, dando curso a experiências de governos marcados por circunstâncias de interação, discussão e acompanhamento.

Essa nova configuração dos espaços de interação entre a sociedade e o Estado, bem como uma nova postura assumida pela sociedade implicam que as organizações públicas sofram uma demanda por maior abertura no desempenho de seus papéis institucionais. Esse padrão de interação põe em evidência os processos de governança como elemento central dos padrões de comportamento das organizações do Estado. A existência de espaços e instrumentos de diálogo no seio da sociedade e entre essa e o Estado apresenta-se como fundamento de uma democracia consistente e sustentável, que implica conformação de modelos de governança para as organizações públicas centrados na informação e na comunicação. Face a essa realidade, a noção de governança revela a obsolescência dos antigos desenhos institucionais autoritários e insulados e a atualidade dos mecanismos de incremento da participação dos cidadãos nos processos de formulação e implementação das políticas

públicas. Nesse sentido, governança faz referência às formas de coordenação, regulação e deliberação que envolvem as variadas instâncias da sociedade, na busca por soluções para os problemas de natureza coletiva. A governança depende da natureza e abrangência do controle do público sobre a ação governamental, fato que coloca a questão da *accountability* no centro da prática da governança democrática. Ou seja, a qualidade da governança guarda relação com os processos de responsabilização da administração pública perante a sociedade. De outra parte, a capacidade de responsabilização depende da visibilidade que os governos têm frente à sociedade. A responsabilização só é possível na medida em que os cidadãos são conscientes das ações e dos resultados dos comportamentos administrativos. Esse fato leva a concluir que a extensão da *accountability* da administração pública é função do nível de transparência que o poder administrativo assume perante a cidadania. A transparência administrativa constitui-se, assim, em um dos requisitos de controle da sociedade sobre o Estado, e a participação social na condução das políticas apresenta-se como fundamento para a transparência estatal.

Ponto fundamental para a construção de processos relacionais transparentes é a questão do ciclo informacional envolvendo as entidades públicas e a sociedade. Sem a criação e compartilhamento de informações adequadas e oportunas não há transparência. Sem o acesso a informações, ou seja, sem transparência a sociedade não pode responsabilizar os administradores. Sem a divulgação de informação, os agentes públicos não estão aptos a prestarem contas de seus atos e não podem cumprir o imperativo democrático da submissão à vontade popular. Enfim, sem informação e comunicação a *accountability* não se faz possível. E, obviamente, sem transparência e *accountability* os processos de governança participativos e democráticos não se viabilizam. Daí decorre a centralidade da dimensão informacional no debate sobre a governança democrática.

Na governança democrática a informação ganha importância central por sua capacidade de ativar os atores públicos para o exercício da cidadania. O modelo democrático reconhece a importância da comunidade e propõe investimentos na disseminação das informações. A questão informacional apresenta-se como elemento central no debate sobre as relações entre Estado e sociedade em contextos democráticos. A disponibilização de informações adequadas e oportunas constitui-se em pré-requisito para a construção de uma cidadania consciente, crítica e participativa, que possa influenciar de forma consequente na definição e implementação de políticas públicas. Assim, o conceito de governança se amplia para governança democrática e informacional, que reflete o esforço de efetivar na prática administrativa os princípios da transparência e *accountability*, desenvolvendo mecanismos de

convergência e articulação de fluxos e sistemas de informação. O conceito de governança informacional evidencia a centralidade da informação nas ações do Estado e do direito de acesso à informação pública por parte do cidadão, circunstâncias que concorrem para a consolidação da democracia. A governança informacional guarda relação com a capacidade de ação convergente entre Estado e sociedade para a consecução das metas coletivas, por meio da utilização de mecanismos de incremento à participação cidadã, centrada em processos e instrumentos de informação e comunicação, com o conseqüente fortalecimento dos espaços públicos.

Ao se submeter o tema da governança à ótica da informação ressalta-se a centralidade dos aspectos políticos que envolvem esse debate, ficando definido um espaço para a questão da informação na esfera das políticas públicas, com vistas ao equacionamento das responsabilidades dos governos sobre a gestão da informação pública e do direito à informação como demanda dos cidadãos. Dessa forma as políticas de informação têm consequência no ciclo informacional (produção, coleta, distribuição, disseminação, recuperação, compartilhamento e uso) e estabelecem os parâmetros de comportamento dos agentes frente aos recursos informacionais, capacitando-os a se incorporarem ao processo de escolhas públicas reforçando as estruturas de governança democrática. Na constituição de mecanismos de governança plurais e inclusivos as políticas de informação devem partir do reconhecimento do direito à informação como recurso basilar da cidadania e como instrumento central para que o governo administre suas funções sociais de forma participativa, por meio do livre fluxo de informação entre Estado e sociedade.

A ciência da informação contribui, nesse contexto de aperfeiçoamento dos processos de governança, na medida em que intenta apontar os meios de adequação dos estoques de informação produzida e disponibilizada com sua disseminação e transferência visando à assimilação social que gere conhecimento e ação transformadora e inclusiva. A ciência da informação assume função central no processo de construção de soluções de mediação informacional que auxiliem no acesso público aos estoques de informação de maneira que novas forças de produção social estejam ao alcance de todos, de forma a propiciar o aprofundando das práticas de cidadania. A facilitação do acesso à informação constitui-se em requisito indispensável ao exercício dos direitos do cidadão, posto que o efetivo exercício da cidadania só se viabiliza em contextos de livre fluxo de informação. Resta, portanto, evidente que o equacionamento das questões do ciclo informacional constitui-se em condição básica para a constituição de práticas de governança democráticas e participativas. Se bons governos não prescindem de intensa participação social para que suas ações ganhem efetividade, é de se

esperar que essa participação seja calcada em posturas conscientes e autênticas que só podem ser acessadas se os cidadãos envolvidos disponham de um mínimo de informação sobre os temas, as intenções, os interesses e as consequências envolvidas. Assim, sem informação compartilhada e disseminada não há participação ou envolvimento conscientes. E sem participação e envolvimento conscientes não há que se esperar por políticas públicas legítimas e participativas. É nesse sentido que a informação constitui-se em fundamento constitutivo para a boa governança.

A discussão sobre os elementos de participação, envolvimento e interação apresentados como temática central dos processos de governo da sociedade suscitam a reflexão sobre abordagens teóricas que privilegiem aspectos epistemológicos e ontológicos centrados na intersubjetividade e na necessidade de se levar em consideração as dinâmicas dialógicas de construção e compartilhamento de sentido e de conhecimento. A premência por destacar o convívio e a inter-relação entre sujeitos como dimensão de destaque para o estudo da governança aduz à consideração da contribuição da Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas, para o debate sobre a governança participativa e democrática. Essa teoria acaba por enredar uma nova visão do comportamento humano, não mais centrada na visão dicotômica que contrapõem sujeitos do conhecimento aos objetos conhecidos, mas sim amparada na lógica discursiva da interação de sujeitos que constroem e compartilham conhecimento. A teoria Habermasiana da ação centrada na comunicação e na interação linguística constituiu-se em poderoso instrumento de análise para os processos de coordenação das ações coletivas por ter como fundamento um conceito de razão relacionado ao entendimento e à construção coletiva e intersubjetiva de sentidos e acordos. Essa perspectiva auxilia no entendimento da governança informacional na medida em que fornece as chaves para a compreensão da ação humana como forma de interação social em que os planos dos atores são guiados pelo intercâmbio de atos comunicativos orientados para a coordenação cooperativa. Assim, a governança fica enriquecida pela associação com processos de entendimento e de compartilhamento de saberes na busca de consensos racionalmente motivados. Essa abordagem de governança passa então a compreender a interação social como base para a solução dos problemas de coordenação de ações coletivas, que se dão no sentido de buscar o entendimento como um processo cooperativo de interpretação do mundo.

A sociedade contemporânea além de fortemente marcada pelos contextos da informação, do conhecimento, da comunicação e das tecnologias digitais, tem na moeda um dos seus principais elementos estruturantes e conformadores. A moeda reveste-se de

características e atributos que permitem viabilizar as configurações sociais mais complexas e diversas atualmente experimentadas. Sem o concurso da utilização da moeda como elemento de viabilização de trocas, as sociedades, provavelmente, não poderiam ter atingido formas mais especializadas de divisão do trabalho e alcançar patamares elevados de desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, pode-se estabelecer uma nítida relação entre o surgimento e aprimoramento da moeda com os avanços econômicos e financeiros experimentados pela humanidade. A par dessa importância, as instituições criadas com a responsabilidade de cuidar da moeda e das conseqüências de sua utilização nos ambientes econômicos e financeiros — os bancos centrais — passam a ocupar posição de destaque na agenda de discussões de praticamente todos os países. O papel que os bancos centrais exercem na condução de variáveis importantes da economia acaba por impor a necessidade de uma atenta reflexão sobre a governança das políticas sob sua responsabilidade.

A governança da autoridade monetária constitui-se, portanto, em corolário decorrente da necessidade da boa gestão da moeda e dos ambientes financeiros, em consonância com o primado da democracia e da soberania popular. A essência desse argumento recai sobre o reconhecimento da importância do sistema financeiro nas sociedades atuais e da necessidade de se democratizar e maximizar a efetividade de sua administração. Há, nesse sentido, a necessidade de se conceber um sistema de autoridade monetária, ao mesmo tempo, submetido aos princípios constitucionais do Estado de direito, e capaz de alcançar elevados níveis de capacidade de concepção e implementação de políticas. A criação dessa ordem monetária converge para o enfrentamento de problemas de governança democrática, tais como a legitimação da autoridade monetária e mecanismos institucionais aptos a torná-la mais responsável com relação à sociedade. Dessa forma, os princípios de boa governança atentam para a necessidade de que os bancos centrais sejam *accountables* e transparentes.

A *accountability* de bancos centrais remete a instrumentos de comprometimento por meio dos quais a autoridade provê seus diversos públicos (sociedade, agentes econômicos e políticos) de informação e desprovê a si mesmo da possibilidade de seguir cursos de ação diferentes do que foi traçado, aumentando assim a credibilidade de suas ações. A transparência, por sua vez, refere-se à manutenção de um ambiente onde as informações relacionadas à política monetária sejam disponibilizadas de maneira adequada, estando relacionada com a abertura para explicar a racionalidade por trás das decisões e ações.

As posturas voltadas para maior *accountability*, transparência e comunicação da autoridade monetária são necessárias não só para dar resposta aos reclames por mais amplos processos de prestação de contas democráticos, como também para aumentar a efetividade das

políticas, as quais podem ser aprimoradas se há um amplo conhecimento sobre sua concepção e condução. Dessa forma, plasma-se o entendimento de que a condução dialógica da política monetária, centrada na *accountability*, na transparência e na comunicação vem ao encontro das necessidades democráticas, ao mesmo tempo em que se constitui em recurso importante para a implementação das políticas. Os mercados financeiros têm grande importância nas economias nacionais e seu direcionamento dá-se principalmente pela condução das expectativas de seus participantes. Formar e conduzir essas expectativas constitui-se em parte relevante da política monetária. De fato, o banco central só terá reais poderes de interferência na economia se tiver condições de conformar as expectativas dos participantes do mercado. Essa é uma tarefa que seria impossível de ser conduzida sem a constituição de efetivos canais de comunicação entre o mercado e a autoridade monetária. Assim, a comunicação passa a se constituir em um importante instrumento de transmissão da política monetária já que a condução das expectativas dos agentes é vital no processo de implementação das políticas.

Nesse sentido, a comunicação deve ser entendida não só como meramente a disponibilização de informação. O processo comunicativo, como instrumento de política monetária, deve envolver alto grau de explicação, facilitando o processo deliberativo entre a autoridade e os agentes, além de tornar a autoridade mais compreensível perante o público. Deve ter uma dinâmica de interação que supõe a capacidade de interpretação dos agentes e a necessidade da construção de um nível de entendimento comum sobre as variáveis econômicas envolvidas. De fato, esse entendimento comum constitui-se em pré-requisito para coordenação das expectativas do mercado. Essa postura assumida pelas autoridades monetárias volta-se para o paradigma do entendimento que tem como foco as estruturas intersubjetivas que estão implícitas na cooperação obtida nas interações contínuas. O agir orientado para o entendimento constitui-se em condição para intercompreensão, estando assentada na busca pela convergência das ações por meio da comunicação. Assim, na medida em que a comunicação serve ao entendimento é possível reconhecer o papel da interação como mecanismo de coordenação das expectativas e das ações. É nesse sentido que se pode falar numa verdadeira prática comunicativa da política monetária vinculada aos processos de governança informacional em que a autoridade monetária está incrustada.

Assim é que, tendo presente a reflexão sobre a sociedade da informação e suas consequências nas estruturas de governança da sociedade, as quais implicam novos padrões de coordenação social centradas na interação, na complementaridade, na abertura e na centralidade da informação e da comunicação e a par do reconhecimento da importância da governança democrática da moeda como imperativo dos governos democráticos

contemporâneos, o presente trabalho enfrentou a questão de **como são desempenhados os processos de governança informacional da autoridade monetária no Brasil**. Para tanto foi perseguido o objetivo de **qualificar as condições informacionais da governança da autoridade monetária no Brasil**. O esforço de qualificação da governança informacional da autoridade monetária avaliou o processo interativo entre a sociedade e o Banco Central do Brasil e apreciou os instrumentos, as circunstâncias e as condições de informação e comunicação em que essa governança se realiza. Foram igualmente apreciados os elementos informativos e o comportamento informacional e de comunicação dos atores envolvidos no processo. A partir das avaliações e apreciações, foi construído um modelo de análise, tomando por base o referencial teórico e a revisão de literatura, centrado em três dimensões: a de transparência ou informacional; a de argumentação ou comunicacional; e a de responsabilização.

A dimensão de transparência ou informacional se constitui em atributo da organização e das informações disponibilizadas pelo Bacen sobre política monetária. É uma medida proveniente da aferição da ocorrência das seguintes variáveis: suficiência, relevância, confiabilidade, acessibilidade, oportunidade, clareza e compreensão. A dimensão de argumentação ou comunicacional traz relação com as práticas de comunicação que ensejam a explicação e justificação das decisões tomadas, bem como com as posturas de audição interessada, aliadas às práticas de interlocução e entendimento. A dimensão de responsabilização implica capacidade de identificação de responsabilidades pelas performances das organizações públicas, bem como nas consequências ao reconhecimento por desempenhos e resultados alcançados.

Esse modelo de análise foi aplicado em três momentos distintos do trajeto metodológico seguido na pesquisa. No momento de análise normativa foi averiguado o disposto nas normas que regem a autoridade monetária sobre aspectos de informação e comunicação. Esse momento foi destinado ao estudo do arcabouço legal e normativo que rege a autoridade monetária, no sentido de identificar as prescrições quanto aos seus procedimentos informacionais e de comunicação.

Nesse sentido foi possível perceber que as leis que instituíram a autoridade monetária no Brasil (lei 4595 e CF) não fazem menção explícita a aspectos relacionados à informação e comunicação. Não se notou atenção específica com a determinação de regras que implicassem adoção de posturas de participação, interação e abertura com outras instâncias sociais ou políticas quando da concepção e implementação da política monetária.

Nos decretos presidenciais (1.307 e 1.304, de 1994) promulgados no nível do Poder Executivo para tratar de assuntos relativos à organização da autoridade monetária, pôde-se notar que foram abordadas questões de informação e comunicação, principalmente, no que se refere aos temas de audição e entendimento quando há previsão de participação de outras pessoas, que não os membros, nas reuniões do CMN e COMOC. Observou-se também preocupação com confiabilidade, acessibilidade, oportunidade e clareza na medida em que há recomendação quanto às formas de registro fidedigno dos assuntos tratados e dos debates ocorridos nas reuniões daqueles colegiados. Estipulando-se também os prazos e as formas de divulgação e acesso a essas informações.

A Lei 9.069, de 29/11/95, que dispõe sobre o Plano Real e o Sistema Monetário Nacional, alude a questões de confiabilidade, clareza e compreensão ao estipular um rol mínimo de informações que devem constar na programação monetária a ser encaminhada para aprovação do Congresso Nacional. Ademais, a referida lei regulamentou procedimentos voltados para o aumento da transparência das decisões da diretoria do Bacen ao determinar que o presidente da autarquia envie periodicamente, tanto para autoridades executivas quanto legislativas, relatórios e demonstrativos sobre a programação monetária.

O Decreto Presidencial nº. 3088/99, por sua vez, preocupou-se em estabelecer mecanismos de responsabilização ao Banco Central do Brasil nos casos de descumprimento da meta inflacionária fixada, cabendo ao presidente da autarquia divulgar, por meio de carta aberta, as razões do seu eventual descumprimento de metas. Estabelecem-se, dessa forma, mecanismos de controle da autarquia por meio de procedimentos de prestação de contas. Existe, ainda, estipulação dos conteúdos a serem tratados na carta contribuindo para sua clareza, compreensão e explicação. O decreto estipula prazos para a divulgação do Relatório de Inflação, como também indica os conteúdos que deverão constar do aludido relatório. Fortalecendo os aspectos de oportunidade e clareza e compreensão.

A LRF (LC 101, de 04/05/00) institui mecanismos de transparência e prestação de contas da autarquia monetária perante o Congresso ao determinar a existência de anexos à LDO que devem conter informações expressas sobre a política monetária, creditícia e cambial a cargo do Bacen, concorrendo para uma maior clareza e compreensão dessas informações.

A Lei nº 11.768, de 14/08/08, a LDO, explicita as informações que devem constar dos balanços do BC e determina os prazos que esses documentos devem ser encaminhados ao Congresso fazendo menção às variáveis de oportunidade e clareza.

No momento da análise descritiva foram averiguados os padrões de comportamento informacional e de comunicação do Banco Central a partir dos instrumentos, ambientes, documentos e processos utilizados nas suas relações de informação e comunicação. Esse momento visou expor e analisar as práticas informacionais adotadas pelo Banco Central. Assim, foi possível constatar uma intensa preocupação por parte do BC, com a disponibilização de uma variada gama de informações, bem como com a utilização de diversos canais de disseminação dessas informações. O conjunto de informações disponibilizado é muito extenso, tendo sido identificados um variado número de instrumentos de divulgação. Os diversos relatórios, comunicados, boletins, notas demonstram uma atuação ativa no sentido de dispor para sociedade os dados que são utilizados na concepção e condução da política monetária. O Bacen constitui-se em um repositório significativo de informações econômicas e financeiras. Nesse sentido, pode-se entender que é adequado o volume e a suficiência das informações disponibilizadas.

Foi notada também uma nítida preocupação com previsibilidade na divulgação das informações. Existe um calendário, divulgado com considerável antecedência, sinalizando as datas e horários em que as informações estarão disponíveis. Esse comportamento concorre para facilitação ao acesso e oportunidade das informações. Todas as informações estão acessíveis no sítio da instituição mantido na web e o acesso mostrou-se quase sempre simples e rápido. Além disso, as informações mais relevantes são divulgadas por meio de entrevistas abertas à imprensa, em que são dadas explicações sobre as informações disponibilizadas, bem como sobre as decisões tomadas e o entendimento da autoridade monetária sobre a situação da economia. Esse procedimento evidencia uma maior explicação das informações e posicionamentos tomados pela autoridade monetária.

Igualmente digno de nota é o esforço do Banco Central para ouvir as posições de outros atores envolvidos na sua dinâmica operacional. O BC mantém uma sistemática regular de audição por meio da pesquisa Focus, onde são levantadas diariamente as expectativas do mercado para a evolução das principais variáveis macroeconômicas nacionais. Além de levantar essas informações, o Banco as compartilha por meio de um relatório semanal divulgado na web no próprio sítio da instituição.

As evidências colhidas na etapa descritiva da pesquisa cotejadas com as constatações provenientes da fase normativa permitem concluir que existe uma discrepância entre o grau de transparência exigido pela “lei” e aquele verificado na prática. O fato é que o Bacen é mais transparente do que o exigido pela “lei”. O comportamento informacional experimentado pela autoridade monetária no Brasil supera as exigências impostas pelo

arcabouço normativo que o regulamenta. Essa discrepância denota a necessidade de aprimoramento da legislação não só para acompanhar a prática, mas principalmente para dar sustentação a tais atitudes, no sentido de assegurar que não haja retrocessos.

Na etapa “Análise Opinitiva” foram feitas entrevistas com atores que interagem ativamente com o Banco Central visando apreender suas impressões sobre a atuação da instituição no que concerne a informação e a comunicação. Nessa etapa foram expostas e analisadas as opiniões quanto ao comportamento informacional da autoridade monetária. Inclusive, no que toca a dimensão de análise relacionada à transparência, de um modo geral, os atores ouvidos nas entrevistas consideraram as informações disponibilizadas pelo Bacen suficientes, relevantes, confiáveis, acessíveis, oportunas, claras e compreensíveis. Contudo, cabe registrar, que foram mencionadas algumas restrições nas questões referentes à acessibilidade, clareza e compreensão, o que pode denotar alguma dificuldade quanto à inteligibilidade da linguagem utilizada, constituindo-se em um sinal de distanciamento da autoridade monetária com alguns de seus públicos.

Quanto à dimensão de argumentação ou comunicacional registrou-se contraposição nas argumentações apresentadas de um lado pelos profissionais de imprensa e de outro pelos acadêmicos e economistas do mercado financeiro. Essa circunstância de polarização das opiniões de grupos específicos de entrevistados transparece uma dificuldade na relação de informação e comunicação entre o Bacen e os públicos envolvidos na pesquisa. Permite indicar, pelo menos, uma dificuldade de interlocução com os profissionais de imprensa que manifestaram ressalvas nas posturas de explicação, justificação e audição desempenhadas pelo BC. Pareceu assim que a comunicação com públicos mais amplos e não tão ligados ao temas econômicos e financeiros pode se constituir em desafio para aprimoramento da governança informacional da autoridade monetária.

Outro aspecto digno de nota diz respeito a posturas de entendimento na formulação e implementação da política monetária. A variável “entendimento” trata da possibilidade de negociação na definição dos rumos da política. De um modo geral os entrevistados consideraram difícil o estabelecimento de acordos em torno dos assuntos monetários por considerarem que a própria natureza da política monetária tende a provocar certo grau de distanciamento da autoridade monetária, reduzindo a possibilidade de interferência de outros atores. Uma postura mais aberta e envolvente poderia deteriorar as expectativas de condução adequada da política monetária, gerando perda de credibilidade e ocasionando efeitos danosos para economia como um todo.

Quanto à dimensão de responsabilização predominaram as opiniões de que o Bacen é sensível à pressão de outros atores, principalmente do mercado financeiro, de quem depende para a efetiva implementação de sua política. A manifestação dos entrevistados pareceu indicar que há uma concordância quanto à capacidade de responsabilização dos atores envolvidos, mas que provavelmente essa é mais intensa perante aos agentes financeiros; mesmo porque os assuntos financeiros e monetários têm no mercado financeiro um ator privilegiado por excelência pois das ações por ele empreendidas é que se replicam os movimentos de política monetária.

Ao se adotar o modelo de análise descrito e ao se seguir o trajeto metodológico apontado teve-se a oportunidade não só de se descrever e analisar os processos de governança informacional da autoridade monetária, mas também de refletir sobre as circunstâncias e contextos legais, práticos e relacionais em que essa governança é exercida, com ênfase nos seus aspectos informacionais. Dessa forma, pelo que foi apresentado no decorrer deste relatório de pesquisa, deve-se considerar que tanto a questão de pesquisa foi respondida como o objetivo geral foi alcançado.

Para o alcance do objetivo geral foram igualmente atendidos os requisitos parciais dos objetivos específicos. O primeiro objetivo — analisar o arcabouço normativo e legal que rege a autoridade monetária no que tange os imperativos de informação e comunicação — foi atingido quando na etapa normativa da pesquisa debruçou-se sobre os regulamentos da autoridade monetária com a intenção de evidenciar o que as normas preceituam sobre a geração e disponibilização de informação, bem como quais são as recomendações estabelecidas quanto ao comportamento informacional e comunicacional da autoridade monetária na condução dos assuntos que lhe são afetos. Essa etapa tratou de expor e analisar as normas que devem ser seguidas quanto à produção, guarda e disseminação das informações monetárias, bem como sobre seus instrumentos e processos de comunicação, dando oportunidade à compreensão da gênese legal do comportamento informacional e comunicacional do Banco Central e de seus públicos. Assim, buscou-se identificar qual o direcionamento normativo sobre a atuação do Banco Central quanto às dimensões de transparência; de argumentação; e de responsabilização.

O segundo objetivo — analisar os comportamentos informacionais dos atores envolvidos na governança da autoridade monetária — foi atingido quando do desenvolvimento das etapas descritivas e opinativas do trajeto metodológico da pesquisa. Na fase descritiva procurou-se identificar, relatar, expor e analisar a dinâmica real do comportamento da autoridade monetária relativa ao trato da informação e da comunicação

com seus diversos públicos. Descreveu-se os procedimentos utilizados de fato, com foco na atuação prática e nas ações empreendidas pelo Banco Central. Na etapa opinativa buscou-se o envolvimento de públicos privilegiados na interação com o Banco Central, a fim de auscultar suas impressões quanto ao processo de governança da autoridade monetária, com ênfase na dimensão informacional. Nessa etapa buscou-se captar as opiniões dos entrevistados sobre o processo de governança informacional do Banco Central, ao mesmo tempo em que os entrevistados tiveram oportunidade de apresentar sugestões para o aprimoramento dessa e se manifestar sobre a dinâmica de suas atuações enquanto participantes do processo. Os entrevistados opinaram sobre cada uma das dimensões e variáveis de análise, de modo a evidenciar suas impressões sobre cada uma delas.

O terceiro objetivo — analisar a dimensão informacional do processo de *accountability* da autoridade monetária — foi alcançado na medida em que as questões das entrevistas feitas na etapa opinativa da pesquisa versaram sobre os aspectos informacionais da prestação de contas e da responsabilização da autoridade monetária. As três dimensões centrais do modelo de análise (transparência, argumentação e responsabilização) constituíram-se em pilares de sustentação do conceito de *accountability* social assumido neste trabalho. Assim, ao mesmo tempo em que as questões da entrevista revelaram os comportamentos informacionais dos participantes, elas apreenderam os aspectos informacionais do processo de *accountability* do Banco Central. Deve-se, contudo, ter presente que a pesquisa assumiu a vertente da *accountability* social como eixo paradigmático de reflexão, fato que direcionou o estudo para a atuação de segmentos específicos da sociedade como agente de responsabilização e controle.

O quarto objetivo — analisar as condições, os canais e os atributos informacionais da transparência das relações de governança da autoridade monetária — foi atingido não só por ocasião do desenvolvimento da etapa descritiva da pesquisa onde foram expostas as condições, os instrumentos e os processos utilizados pelo Banco Central para disponibilizar suas informações, como também pela análise da dimensão de transparência ou informacional do modelo de análise, levada a efeito ao longo de todo o trajeto metodológico da pesquisa. Essa dimensão versa especificamente sobre os atributos da transparência tomados como variáveis de análise para a pesquisa. Assim, entende-se que ao se aplicar o modelo conceitual abrangendo suas três dimensões basilares atingiu-se o intento almejado nesse objetivo.

O quinto objetivo — analisar as práticas informacionais e comunicativas da autoridade monetária — foi alcançado ao longo da fase descritiva da metodologia onde foram descritos os procedimentos e instrumentos utilizados pelo Banco Central não só para a divulgação de

suas informações como também na comunicação com os demais atores envolvidos na sua governança. Ademais, na fase opinativa, foi questionado aos entrevistados sobre suas impressões quanto às práticas e comportamentos adotados pela autoridade monetária, quando do desempenho de suas funções.

O sexto objetivo — analisar as políticas de informação da autoridade monetária — foi alcançado, na sua conformação prescritiva, quando da realização da etapa normativa da pesquisa em que o aparato normativo, que rege a autoridade, foi analisado. Já sua configuração positiva ou concreta foi atingida quando da descrição e análise dos procedimentos e instrumentos utilizados pelo Bacen nas suas práticas informacionais e de comunicação. De fato, parte desse item foi realizado ainda na consecução do primeiro objetivo, que trata do arcabouço legal da autoridade monetária e sua complementação se deu na fase descritiva da pesquisa, ocasião na qual se teve a oportunidade de refletir sobre a realidade do comportamento de informação e comunicação do Banco Central.

Por todo o exposto é de se constatar que a qualidade da governança informacional da autoridade monetária no Brasil ainda está em processo de institucionalização e depende das iniciativas tomadas pelo próprio Banco Central, já que não existe uma estrutura legal que consagre os princípios de um processo regular e ordinário de articulação e envolvimento daquele órgão com a sociedade tomada de forma ampla. Outro ponto relevante é o fato de que as iniciativas estão majoritariamente voltadas para a transparência das informações, entendida como os esforços para disponibilização de informações adequadas em volume, em qualidade e em oportunidade. Contudo, ainda existe espaço para melhoria das relações de comunicação, principalmente aquelas que envolvem interlocução, audição e entendimento. Claro que o objeto da política monetária é sensível e enseja cuidados quando de seu trato, mas de qualquer forma há que se constituírem mecanismos relacionais que permitam uma maior aproximação dos vários segmentos sociais com autoridade monetária, conferindo maior legitimidade e efetividade para sua atuação. Os efeitos da política monetária são sentidos por toda a sociedade já que a estabilidade monetária é um bem público, assim, faz-se necessário envidar todos os esforços para torná-la compreensível por todos, pois somente com compreensão ampliada se alcançará sua plena legitimação.

Dessa forma, transparece a necessidade de se desenvolver arranjos de governança para a política monetária ainda mais democráticos, que promovam o diálogo, a persuasão social e a interação discursiva, de forma a assegurar a criação de espaços de cooperação institucionalizada entre a autoridade monetária e a sociedade (civil, econômica e política), que permitam formular e implementar, de forma efetiva e legítima essa política. A chave para o

sucesso para esse sistema de governança seria o comprometimento para o diálogo a fim de gerar e disseminar informação, travando os atores em torno de alianças e construindo interdependências ao encorajar comportamentos solidários.

8.2 Recomendações

*Aquele que busca tesouros apressa o dia de sua morte.
(Talmude)*

Partindo dos elementos conclusivos da pesquisa, apresentados na seção anterior foi possível identificar alguns aspectos da governança informacional da autoridade monetária que podem ser objeto de aprimoramento. As mudanças propostas resultam das limitações apontadas pelos entrevistados, procedidas na fase opinativa da pesquisa, bem como das discrepâncias verificadas entre a prática informacional da autoridade monetária e as prescrições previstas nas normas que regem o assunto. Adicionalmente, também estão sendo apresentadas recomendações advindas da experiência do pesquisador adquirida ao longo da elaboração deste trabalho. Obviamente que as melhorias propostas são indicativas de caminhos que podem ser trilhados para o aprimoramento de processos e relações de governança da autoridade monetária e sua implementação carece de estudos mais aprofundados quanto à viabilização técnica, política e financeira. Há que serem feitas, portanto, ressalvas quanto à viabilidade da implementação dessas recomendações, que não se pretendem prontas e acabadas, mas, tão-somente, contornos de um debate que ainda tem muito que se desenvolver.

O fundamento das recomendações apresentadas está na convicção de que o alargamento da participação e do envolvimento da sociedade na concepção, na implementação e no controle da política monetária trarão como benefícios o amadurecimento dessa sociedade no trato com a moeda, o fortalecimento da instituição responsável pela administração desse bem público e o aprofundamento da democracia na medida em que torna os órgãos de governo mais responsáveis perante o povo.

Uma primeira recomendação seria quanto à estrutura normativa sobre o tema. Nesse sentido seria adequado aprimorar o arcabouço legal que rege a autoridade monetária visando institucionalizar as práticas de informação e comunicação levadas a efeito pelo Bacen, principalmente no que tange suas rotinas de divulgação de informação e a necessidade de interlocução com outros segmentos da sociedade. Assim, a despeito de já estarem sendo praticadas pelo BC, poderiam estar previstas em lei os procedimentos de disseminação de informação, contemplando os requisitos e atributos mínimos dos conteúdos a serem

compartilhados. O reconhecimento jurídico à informação pode dar força à legitimação da autoridade monetária, facilitando o conhecimento, por parte da sociedade, das razões que motivam as decisões públicas e contribuindo para que as competências técnicas necessárias para a correta condução da política sejam desenvolvidas.

Ademais, seria salutar instituir esquemas de articulação e interlocução entre o Banco e a sociedade, de forma a estreitar e aprofundar os vínculos sociais da autoridade monetária, legitimando suas ações e facilitando suas intervenções. Esses esquemas de articulação não dependem somente de previsão legal, o próprio Banco poderia tomar diversas iniciativas para aprofundar essa relação diretamente com a sociedade, abrindo canais de interlocução mais frequentes a exemplo de seminários, encontros, reuniões e parcerias com os mais diversos setores da sociedade. Mesmo porque o tema principal da atuação do Banco - a moeda - é de interesse central para todos. Poder-se-ia tomar iniciativas com a finalidade de popularizar as discussões da política monetária dada sua repercussão, envidando-se esforços para incluir o tema da educação financeira na agenda de atenção da academia e dos diversos segmentos sociais.

Outra medida importante seria no sentido de aprimorar a linguagem utilizada pelo BC nas suas comunicações a fim de atender a necessidade de compreensão dos públicos leigos. Apesar dos assuntos de política monetária serem complexos cabe a autoridade pública, construir alternativas de inteligibilidade para todos aqueles afetados pelas políticas sob sua responsabilidade. Assim, não se deve constituir em justificativa a complexidade do tema para que não fossem viabilizadas alternativas de informação e comunicação que agregassem o maior número possível de pessoas no acompanhamento e na discussão da política. Uma alternativa seria o investimento na capacitação de públicos, por meio de cursos de economia e finanças em nível elementar, disponibilizados por meio digital à distância que teriam um alcance muito amplo e fácil reprodução e acesso. Essa capacitação teria um efeito multiplicador na medida em que cada vez mais, um número maior de pessoas seriam instruídas e capacitadas para refletir e discutir sobre a temática financeira e monetária.

Outra sugestão, de cunho mais prático, seria a elaboração de um esquema de comunicação contendo todas as iniciativas informacionais e de comunicação: documentos, instrumentos, processos, canais e iniciativas de informação e comunicação com prazos, datas, responsáveis, e metadados significativos para a compreensão da informação. Esse esquema seria publicado na página da web do Banco e serviria como ponto de convergência para os públicos interessados em obter conhecimento das oportunidades informacionais sobre a

política monetária. Tal ferramenta seria um elemento facilitador nos esforços de recuperação e acesso de informação financeira e monetária.

8.3 Sugestões para estudos futuros

Quando eu era jovem, pensava que o dinheiro era a coisa mais importante do mundo. Hoje, tenho a certeza.
(Oscar Wilde)

A presente pesquisa, tendo em vista as limitações de escopo, de tempo e de capacidade cognitiva do pesquisador acabou por tangenciar vários assuntos de grande relevância para a compreensão da governança informacional da autoridade monetária. Em face das decisões tomadas no decorrer do trabalho, muitos outros possíveis caminhos alternativos deixaram de ser trilhados, os quais podem, em outro momento, ser retomados. A ciência é sempre um edifício em construção e esse trabalho ao tentar contribuir para seu progresso tem presente que ainda há muito que ser estudado, refletido, discutido e pesquisado. O tema da governança informacional ainda está em sedimentação; portanto, está longe de ser esgotado. Assim é que, consciente dos grandes desafios que ainda poderão ser enfrentados, propõem-se a seguinte agenda de pesquisa para estudos futuros:

1. Aprofundar a abordagem comunicativa e discursiva para a política monetária, aplicando os critérios de Habermas para a validade dos discursos para a avaliação da governança informacional, principalmente no que se refere aos processos de interação com a sociedade.
2. Estudo comparativo das práticas de governança informacional entre diferentes organizações públicas a fim de atestar os padrões experimentados e identificar diferenças e semelhanças nos procedimentos adotados por essas organizações. Essa comparação permitiria inferir sobre as causas para adoção de determinadas sistemáticas e instrumentos de comunicação.
3. Realizar estudos de governança com foco na *accountability* horizontal evidenciando as práticas informacionais entre órgãos públicos de controle, tais como Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União, Procuradoria da República e Tribunais de Justiça. Nessa pesquisa foi adotada a perspectiva da *accountability* social, mas no Brasil tem ganhado força a atuação dos órgãos de controle como fruto do amadurecimento do funcionamento das instituições. Assim, seria oportuno ampliar a análise da governança informacional tomada desde a ótica das organizações de controle pondo evidência nas suas práticas de informação e comunicação.

4. Ampliar a pesquisa, com o enfoque do controle social, com o envolvimento de outros segmentos da sociedade como órgãos representativos da indústria, do comércio, outros setores empresariais, organizações sociais do terceiro setor e movimentos sociais visando atestar o grau de envolvimento, interesse e percepção, quando a condução da política monetária. O impacto da política monetária atinge toda a sociedade, daí ser bastante interessante alargar o espectro de envolvidos na fase opinativa da pesquisa.

8.4 Contribuições da pesquisa

É mais fácil escrever sobre dinheiro do que ganha-lo.
Voltaire

A partir do estudo das dimensões informacionais da governança do Banco Central do Brasil, tendo presente os objetivos da pesquisa, bem como levando em consideração as interligações entre o tema do estudo e a área da Ciência da Informação, a tese consolidou e aprofundou saberes, tendo proporcionado o alcance dos seguintes resultados:

- produção de conhecimentos voltados para o aprimoramento da governança informacional de instituições públicas, notadamente bancos centrais, a partir de enfoques que privilegiam os processos de informação e comunicação;
- produção de conhecimentos que potencializem o uso dos ambientes e instrumentos informacionais e de comunicação com vistas ao aprimoramento da atuação de instituições públicas e ao aprofundamento de sua responsabilização, transparência e legitimidade;
- produção de conhecimentos que aprofundam a inserção da Ciência da Informação nas discussões sobre políticas públicas, tendo em vista o reconhecimento da questão informacional como fundamento das práticas discursivas e democráticas de concepção e implementação de políticas efetivas e legítimas;
- concepção e operacionalização de um modelo de governança centrado na informação e na comunicação, como aspecto de uma prática relacional entre o Estado e a sociedade baseada na abertura e no envolvimento;
- produção de conhecimentos que permitem a operacionalização de modelos de avaliação das práticas de governança informacional.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. Acesso à informação: um longo caminho a ser trilhado. In: KONDO, Seiichi et al. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer..** Brasília: MP/SEGES, 2002. (Coleção Gestão Pública).
- AGUILLAR, LUIZ F. El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. In: XII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Sto. Domingo, República Dominicana. 30/10 a 02/11/2007. **Anais...** 2007.
- ALMEIDA, Patrícia Reis de. **A gestão da comunicação na sociedade da informação: o caso de uma agência reguladora.** Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Escola de Comunicação – UFRJ, 2005.
- AMATO, J.; MORRIS, S.; SHIN, H. S. **Communication and Monetary Policy.** Oct. 2002. (BIS Working Papers, n. 123).
- AMTENBRINK, Fabian. The Three Pillars of Central Bank Governance - Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance? In: **LEG/FMI Workshop on Central Banking in March 2004, Washington D.C., 2004.** Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/amtbn.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2007.
- ANASTASIA, Fátima. A responsabilização por controle parlamentar. In: **A responsabilização da administração pública na América Latina.** Venezuela: CLAD, 2000.
- ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Bacen e BCs selecionados: uma análise comparativa do nível de transparência. **Revista de Economia Política.** v. 24, n. 3, p. 351-369, jul.-set. 2004.
- ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Transparência: Bacen versus BoE. **Revista de Economia Política.** v. 25, n. 4, p. 357-369, out.-dez., 2005.
- ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados: Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, , p. 271-299, 2005
- ARATO, ANDREW. **Representação, soberania popular e accountability.** São Paulo: [s.n.], 2002. (Lua Nova, n. 55-5)
- ARAÚJO, Carlos Ávila. A ciência da informação como uma ciência social. **Ciência da Informação,** Brasília, v.32, n.3, 2003. Disponível em:< <http://www.ibict.br/cienciadainformacao/viewarticle.php?id=49>>. Acesso em: 15 abr. 2005.
- ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. Moral, direito e política: sobre a teoria do discurso de Habermas. In: OLIVEIRA, Manfredo; AGUIAR, Odilio; SAHD, Luiz Felipe. **Filosofia política contemporânea.** Petrópolis: Vozes, 2003. p. 214-235.
- ARAÚJO, Vânia M. R. Hermes. Sistemas de informação: nova abordagem teórico-conceitual. **Revista de Ciência da Informação,** Brasília, v.24, n.1, 1995.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. **A Conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: Enap, 2002. (Textos para Discussão, n. 45).

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. In: **Os Pensadores.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.

AUN, Marta Pinheiro. **Antigas nações, novas redes:** as transformações de processo de construção de políticas de informação. 2001. Tese (Doutorado) – IBICT/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres P. S. (ORGS.). **Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AZEVEDO, Sérgio. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André. **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil.** Recife: Massangana, 1999.

AZEVEDO, Sergio e ANASTASIA, Fátima. Governança, *Accountability* e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v.22, n. 1, jan./mar. 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Banco Central:** fique por dentro. 3. ed. Brasília: BCB, 2004.

BANCO MUNDIAL. Servicio para los pobres. In: **Informe sobre el desarrollo mundial.** Washington, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development.** Washington: World Bank, 1992.

BARRO, R. e GORDON, D. A positive theory of monetary police in a natural rate model. **Journal of Political Economy**, n. 9, ago., 1983.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 49, n. 4, out./dez. 1998.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial:** uma tentativa de previsão social. São Paulo: Cultrix, 1977.

BELKIN, Nicholas J., ROBERTSON, Stephen E. Information science and the phenomena of information. **JASIS**, v. 27, p. 197-204, Jul.-Aug., 1976.

BENTO, Leonardo.V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BERNAKE, Ben. Central Bank talk and monetary policy. **Remarks**, out. 2004.

BEZZON, Lara Andréa Crivelaro. Análise político-sociológica do reencontro da sociedade civil brasileira com a cidadania e a democracia segundo a perspectiva da comunicação pública. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação pública.** Campinas: Alínea, 2004.

BINI-SMAGHI, L. The democratic *accountability* of the european central bank. **Banca Nazionale del lavoro quartely review**, n. 205, p. 119-43, 1998.

BINI-SMAGHI, L.; GROS, Daniel. Is the ECB accountable and transparent? In: BINI-SMAGHI, L.; GROS, Daniel. **Open issues in European Central Banking**. Londres: MacMillan, 2000.

BLINDER, Alan S.; GOODHART, Charles; HILDEBRAND, Philipp; LIPTON, David; WYPLOSZ, Charles. **How do central banks talk?** Londres: Center for Economic Policy Research, 2001. (Geneva Report on the World Economy, n. 3).

BORKO, H. Information science: what is it? **American Documentation**, v. 19, n. 1, p. 3-5, jan. 1968.

BRAMAN, Sandra. **Chage of state: information, policy and power**. Cambridge : MIT, 2006.

BRAMAN, Sandra. The emergent global information policy regime. In: BRAMAN, Sandra (Ed.). **The emergent global information policy regime**. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui %E7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%20E7ao.htm)>.

BRASIL. Decreto 4.799, de 4 de agosto de 2003. Dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ago. 2003. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4799.htm>.

BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei 4.717, de 29.6.65. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jul. 1974

BRASIL. Lei 1.533, de 31.12.51. Altera disposições do Código do Processo Civil, relativas ao mandado de segurança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1951.

BRASIL. Lei 9.507, de 12.11.97. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 1997.

BRASIL. Lei 9.051, de 18.05.95. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 maio 1995.

BRASIL. Lei 8.159, de 8.1.91. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1991.

BRASIL. Lei 8.078, de 11.9.90. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990. (Ed. Extra).

BRASIL. Lei 11.111, de 5.5.2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5o da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 maio 2005.

BRASIL. Decreto 2.134, de 24.1.97. Regulamenta o art. 23 da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 1997.

BRASIL. Decreto 2.910, de 29.12.98. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 1998.

BRASIL. Decreto 4.553, de 27.12.2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2002.

BRASIL. Decreto 5.301, de 9.12.2004. Regulamenta o disposto na Medida Provisória 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5o da Constituição, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 2004.

BREZEZINSKI, Z. **Between two ages: America's role in the technetronic era**. Nova York: Viking Pres, 1971.

BRIAULT C., HALDANE, A. e KING M., "Independence and *Accountability*", In: KURODA, I. (ed.) *Toward more effective monetary policy*, **Proceedings of the Seventh International Conference sponsored by the Bank of Japan's Institute for Monetary and Economic Studies**, 26-27 October 1995, Macmillan Press, 1996.

BROWNE, Mairéad. The field of information policy: I. Fundamental Concepts. **Journal of Information Science**, v. 23, n. 4, 1997a, p. 261-275.

BROWNE, Mairéad. The field of information policy: II. Redefining the boundaries and methodologies. **Journal of Information Science**, 23, 5, 1997b, p. 339-351.

BURGER, R.H. **Information policy: a framework for evaluation and policy research**. New Jersey: Ablex Publications, 1993.

CABRAL, Jairo S. et al. **Bancos Centrais e Banco Central do Brasil**. Brasília: BACEN/ESAF, 2001.

CABRAL, Pinto, F. **A formação humana no projecto da modernidade**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

CAMARGO, Mauricio Lara. O comunicador público entre o mar e o rochedo. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação pública**. Campinas: Alínea, 2004.

CAMPOS, Anna Maria. Public service accountability in Brazil: the missing concept. In: JABBRA, J. G.; DWIVEDI, O. P. **Public service accountability: a comparative perspective**. Connecticut: Kumarina, 1989. p.201-213.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 24, n. 2, p. 30-50. fev./abr., 1990.

CAPURRO, Rafael. Epistemologia e Ciência da Informação. In: **V Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, 2003. Disponível em: <www.capurro.de> Acesso em: 12 set.2006.

CAREGNATO, Rita C. Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto**. Florianópolis: [s.n.], 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004. (Textos para Discussão, n. 13)

CARRE, Emmanuel. Central Bank Communication and the new consensus. **9º workshop “Macroeconomics and macroeconomic policies – Alternatives to the orthodoxy”**, Berlin, 28-29, out. 2005. Disponível em: <http://www.boeckler.de/pdf/v_2005_10_28_carre.pdf> Acesso em: 12 fev. 2008.

CARVALHO, José Tanajura. **Estado brasileiro e controle social**: acessibilidade e conhecimento das informações. Dissertação (mestrado em Ciência da Informação). PUC-MG, Belo Horizonte, 2001.

CASTELLS, Manuel Aurélio. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. 506 p.

_____. **O poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999b.

CAVALCANTE, Alberto Rocha. A racionalidade comunicativa de Jürgen Habermas. **Educação e Filosofia**. v. 15, n. 29, p. 225-257, jan./jul. 2001.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. **IP - Informática Pública**. V. 2, n. 2, maio 2000.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. (IN) BOHMAN, J.; REGH, W. **Deliberative democracy**. Cambridge: MIT, 1997.

CORAZZA, Gentil. Os bancos centrais e sua ambivalência público-privada. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, jul. 2001.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CROCCO, Marco; JAYME JR, Frederico G. **Independência e autonomia do banco central: mais sobre o debate**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. 17p. (Texto para discussão, n. 199)

CUNHA, Vanda A. da; SANTOS, Levi A. N. dos. Sociedade do Conhecimento, Políticas públicas de informação e as bibliotecas públicas municipais de Salvador. In: Encontro nacional da Ciência da Informação, 2004, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2004. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/vandacunha.html>. Acesso em: 13 set. 2007

CUKIERMAN, A. **Central Bank strategy, credibility and independence: theory and evidence**. Cambridge, MA: MIT, 1992.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University, 1989.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

DAMASCENO, G. J. B. A emergência das novas energias utópicas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 6, p. 33-48, jul./dez. 1997.

DANIEL, Eveling. **Information Policy**. Chapel Hill : University of North Carolina, School of Information and Library Science. Jan, 2000. Disponível em: <<http://ils.unc.edu/daniel/info-policy.html>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

DEBBASCH, Charles. **Introduction in la transparence administrative en Europe. Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1989**. Paris: Centre National de la Recherche Scientifique. 1990.

DE MASI, Domenico. **A sociedade pós-industrial**. São Paulo: SENAC, 1999.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, volume 120, n. 2, mai./ago., 1996.

DROPA, Romualdo Flávio. **Controle social**. Disponível em: <<http://dropius.sites.uol.com.br/controle2.htm> > . Acesso em : 07/08/2007

DODD, Nigel. **A sociologia do dinheiro**. Trad. Waldívia Marchiori Portinho. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

EIJFFINGER, Silvester. C. W. & GERAATS, Petra. M. **How transparent are central banks?** 2002. (CEPR Discussion Paper, n. 3188).

EVANS, Peter B. Predatory, Developmental and other apparatuses: comparative political economy perspective on the third world state. **Sociological Forum**, vol. 4, n. 4, 1989.

FERNANDES, Ângela. **A responsabilidade social e a contribuição das relações públicas**. 2001. Disponível em: <<http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/responsabilidadesocial/0098.htm>> . Acesso em: 07 ago. 2007

FERRARI, Alfonso Trujillo. **Metodología da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLORES-TREJO, Eduardo. Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago-Chile, 18 a 21 de octubre, 2005. **Anais...**, 2005.

FREIRE, Isa Maria. Da construção do conhecimento científico à responsabilidade social da Ciência da Informação. **Revista Informação & Sociedade: Estudos**. João pessoa, PB: , v.12, n.1, 2002. Disponível em : < <http://www.informacaoesociedade.ufpb.br/IS1210207.htm>>. Acesso em : 08 maio 2007.

FREIRE, Isa Maria. **Ciência e Profissionais da Informação**. Lista de discussão sobre Gestão da Informação e Inteligência Competitiva. Disponível em <<http://groups.msn.com-inteligencia>>. Acesso em: 13 de jan. 2004.

FREIRE, Isa Maria. A responsabilidade social da Ciência da Informação na perspectiva da consciência possível. **DataGramaZero: Revista de Ciência da Informação**, v.5, n.1, fev. 2004. Disponível em : <http://www.dgz.org.br/fev04/Art_02.htm>. Acesso em : 08 maio 2007.

FREY, Klaus; et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno Wilhem (ORG). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002.

FRISCHTAK, Leila. **Governance capacity and economic reform in developing countries**. 1994.(*World Bank Technical Paper*, n. 254).

FRY, M.; JULIUS, D.; MAHADEVA, L.; ROGER, S.; STERNE, G. Key issues in the choice of monetary policy framework. In: MAHADEVA, Lavan; SETERNE, Gabriel. (Eds.) **Monetary Policy frameworks in a global context**. London: Routhledge, 2000.

FROHMANN, Bernd. *Taking information policy beyond information science applying the actor network theory*. In: **23rd Annual Conference of Canadian Association for Information Science**. Edmonton, Alberta, june 1995. Disponível em: <<http://www.fims.uwo.ca/people/faculty/frohmann.html>>

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de boas práticas para a transparência nas políticas monetária e financeira**: declaração de princípios. 1999.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GAUDÊNCIO, Torquato. **Comunicação empresarial, Comunicação institucional**: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas. São Paulo: Summus, 1986.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; DA SILVA, Aneilson Barbosa. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, Wilson. Esfera pública política e comunicação em Direito e Democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, Wilson e MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulos, 2008a.

GOMES, Wilson. Da discussão à visibilidade. In: _____. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulos, 2008b.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 **Anais...** Santiago, Chile: 2005.

GONTIJO, Miriam. Análise da proposta brasileira de e-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação. **Perspectiva em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002.

GONZALEZ DE GOMES, Maria Nélida. Ciência da Informação, economia e tecnologias de informação e comunicação: a informação nos entremeios. In: MACIEL, Maria Lucia e ALBAGLI, Sarita (Orgs.) **Informação e desenvolvimento**: conhecimento, inovação e apropriação social. Brasília: IBICT/Unesco, 2007.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélida. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da informação**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélida. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. **Revista Internacional de Estudos Políticos**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 67-96. abr. 1999.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélida. Além do Estado e do mercado: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação. **Revista do Serviço Público**, v. 118, n. 3, p. 143-151, set.-dez. 1994.

GONZÁLEZ DE GOMES, Maria Nélida; GRACIOSO, Luciana de Souza. Ciência da Informação e a ação comunicativa no cenário Web. **VIII ENANCIB**. Salvador-Bahia. 2007.

GRAU, Nuria Cunill. La transparência em la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad? In: Mezones, Francisco (ed). **Transparencia en la gestión pública**: ideas y experiencias para su viabilidad. Instituto interamericano para el Desarrollo Social/BID; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006. 219 p. p. 25-57.

GRAU, Nuria Cunill. **Responsabilización por el control social**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica, jan., 2003. (Cuaderno de Ciencias Sociales, n. 128).

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília : Enap, 1998.

GREENSPAN, Alan. **Statement before the committee on banking, finance and urban affairs, US House of representatives**. [S.l.]: [s.n.], 1993.

HAAN, Jakob; AMTENBRINK, Fabian e EIJJFINGER, Sylvester C. W. *Accountability of central banks: aspects and quantification*. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, n.209, p.169-193, 1998.

HAAN, J.; EIJJFINGER, S. The democratic *accountability* of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales. **Journal of common market studies**, vol, 38, n. 3, p. 393-407, set. 2000.

HAAN, J.; EIJJFINGER, S. C.W. e RYSBINSKI, K. Central bank transparency and central bank communication: editorial introduction. **European journal of political economy**, Elsevier, vol.23, p. 1-8, mar. 2007.

HAAN, J.; HOEBERICHTS, M. e SCHALING, E. **A theory of central bank accountability**. 1998. (CEPR Discussion Paper, n. 2.354).

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987a.

_____. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: Edições 70, 1987b.

_____. **Teoría de la acción comunicativa**: racionalidad de la acción y racionalización social. Tomo I. Madrid: Tauros, 1987c

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa**: crítica de la razón funcionalista. Tomo II. Madrid: Tauros, 1987d

_____. **Teoría de acción comunicativa**: complementos y estudio previos. Madrid: Cátedra, 1989.

_____. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1990a.

_____. **Pensamento pós-metafísico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990b

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HECK, José N.; SILVA, Mariana Motta Oliveira e . Ética do discurso, razão comunicativa e direito. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 18, n. 7/8, p. 555-570, jul./ago. 2008.

HERSCOVICI, Alain. Capital intangível, trabalho e direitos de propriedade intelectual: elemento de análise. In: MACIEL, Maria Lucia e ALBAGLI, Sarita (Orgs.) **Informação e desenvolvimento**: conhecimento, inovação e apropriação social. Brasília: IbiCT/Unesco, 2007.

JARDIM, José Maria. A face oculta do leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 119, n. 1, p. 137-152, jan./abr., 1995.

JARDIM, José Maria. **Arquivos (in)visíveis**: a opacidade informacional do Estado brasileiro. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Escola de Comunicação/UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.

JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico.

Datagrama zero. v.1, n. 5, out./2000. Disponível em:

<http://www.dgz.org.br/out00/Art_01.htm.>

JARQUÍN, Edmundo. **Estado democrático y gobernabilidad en el siglo XXI**. Disponível em: <<http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista4.htm>>. Acesso em: 12 set. 2006.

JENSEN, H. Optimal degrees of transparency in monetary policymaking. **Scandinavian Journal of Economics**, v. 104, n. 3, p. 399-422, 2002.

JESSOP, Bob. **Governance and metagovernance**: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony. Published by the Department of Sociology, Lancaster University, 2002. Disponível em: <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/paper/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2007.

JESSOP, Bob. The rise of governance and risks of failure: the case of economic development. **Social Science Journal**, n. 155, p. 29-45, 1998.

KAUFMANN, Daniel. **Transparency Matters**: the “Second Generation” of Institutional Reform. Washington: Development Gateway Foundation, (2005). Disponível em: <<http://topics.developmentgateway.org/special/transparency/template2.do>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

KONDO, Seiichi. Promovendo o diálogo para fortalecer a boa governança. IN KONDO, Seiichi et al. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília, MP/SEGES, 2002. (Coleção Gestão Pública).

KOOIMAN, Jan. Governar em gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 16, p. 171-194, 2004.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial a pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Zahar. 1997. 258 p.

KUNSCH, Margarida Maria. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4 ed. São Paulo: Summus, 2003.

KYDLAND, F. e PRESCOTT, E. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. **Journal of Political Economy**, n. 85, p. 473 – 446, 1977.

LANE, Jan-Erik. **New public management**. Londres: Routledge, 2000.

LASTRES, Helena M. M. Invisibilidade, injustiça cognitiva e outros desafios à compreensão da economia do conhecimento. In: MACIEL, Maria Lucia e ALBAGLI, Sarita (orgs.) **Informação e desenvolvimento**: conhecimento, inovação e apropriação social. Brasília: IBICT/Unesco, 2007.

LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 2004.

LEFORT, Daniel. Transparency and *accountability* of central banks. In: **VI Reunión de Asesores Legales de Banca Central "Contratación Financiera de los Bancos Centrales"; Banco Central de Reserva del Perú, Lima, Perú, 1, 2 e 3 de octubre de 2003**. Disponível em: <<http://www.cemla.org/pdf/legales/leg-06-lefort.pdf>> Acesso em: 24 fev. 2008

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados — um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

LINDOSO, Felipe. **O Brasil pode ser um país de leitores?:** política para a cultura política para o livro. São Paulo: Summus, 2004.

LIRA, Aquiles Sá Xavier de e OLIVEIRA, Jemima Marques de. Política pública de informação na perspectiva do controle social na ciência da informação: o caso do programa é pra ler da prefeitura municipal de João Pessoa. **Biblionline**, v. 1, n. 2, 2005.

LONG, Norman. **The multiple optic of interface analysis. Background paper on interface analysis**, UNESCO, 1999. Disponível em:
<<http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspo/PDF/workingpapers/multipleoptic.pdf>.>
> Acesso em: 19 mar. 2008.

LYBEK, Tonny. **Central bank autonomy, accountability, and governance:** conceptual framework. presentation at LEG/FMI 2004. Aug., 2004 . Disponível em:
<<http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/lybek.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. (Orgs.) **Democracy and accountability**. New York: Cambridge University Press, 2000.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. **Democratic governance**. New York: Free Press, 1995.

MARINHO, Enrique. **Economia monetária:** teorias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2007.

MÁRQUEZ, Francisca. Participación ciudadana en la gestión pública. **Segunda parte**. [Revista]: temas sociales. Santiago de Chile : Ediciones SUR, v. 42, noviembre, 2001; 1ª edición. Disponível em: <<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=1218>.> Acesso em: 18 fev. 2008

MASUDA, Yoneji, **A sociedade da informação como sociedade pós-industrial**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1982. 212 p.

MATOS, Heloiza. Discurso e imagens das instituições militares no regime democrático. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação pública**. Campinas: Alínea, 2004.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo. **Libero**, São Paulo, n.3/4, p. 32-37, 1999.

MAXFIELD, Sylvia. **Gatekeepers of Growth:** the international political economy of central banking in developing countries. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

MAYNTZ, Renate. Nuevos desafíos de la teoría de governace. **Instituciones y Desarrollo**, n.7, nov. 1999. Disponível em: <<http://www.iigov.org/pnud>>. Acesso em: 04 mar. 2008.

MELO, Marcus André. Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente X principal. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, jan./abr., 1996.

MENDONÇA, Helder Ferreira; CRUZ, Adriana. I. Gonçalves. Transparência do Banco Central e Metas de Inflação: observações para o caso brasileiro. In: XXXV Encontro Nacional de Economia, 2007, Recife. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEC, 2007.

MENDONÇA, Helder Ferreira. Transparência, condução da política monetária e metas para inflação. **Nova economia**. Belo Horizonte: vol. 16, n. 1, p. 175-198, jan.-abr. 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005

MIRANDA, Antônio. **Ciência da Informação**: teoria e metodologia de uma área em expansão. Brasília: Thesaurus, 2003. 212 p.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras Instituições Reguladoras. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

NEHMY, Rosa Maria Quadros. **O ideal do conhecimento codificado na Era da Informação**: o programa de gestão do conhecimento. Tese de doutorado em Ciência da Informação. Escola de Ciência da Informação, UFMG, Belo Horizonte, 2001.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. (IN) COELHO, Vera S. P. e NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, v. 3, série 4, p. 74-89, 2006.

NUNES JR., Amandino Teixeira. **As modernas teorias da justiça**: a teoria discursiva de Jürgen Habermas. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4386.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal *accountability* in New Democracies. **Journal of Democracy**, vol. 3, n. 9, p. 112-126, 1998.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não-estatais. IN OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **O cidadão como parceiro**: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas. Brasília: MP-SEGES, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/Docs/O%20Cidadao%20como%20Parceiro.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Direito de acesso às informações públicas e o escrutínio público: a transparência como instrumento de controle democrático. In: **Fórum Internacional sobre responsabilização e transparência no setor público**. Brasília: Itamaraty. 5/6 de dezembro de 2001.

OXHORN, Philip. **When democracy isn't all that democratic**: social exclusion and the limits of the public sphere in Latin America. Paper presented at American Political Science

Association Conference, Georgia, 1999. Disponível em:
<<http://www.cartercenter.org/documents/nondatabase/oxhorn.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2007

PATRICIO, Inês. A prestação de contas dos bancos centrais: o caso da CPI dos bancos de 1999 no Brasil. In: **XXIV Encontro da ANPOCS, 2000**. Disponível em:
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt12/00gt1233.doc>>. Acesso em: 12 ago. 2005.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

PEREIRA, Robson Rodrigues. Comunicação em política monetária. ANPEC - Associação Nacional do Centros de Pós-graduação em Economia. In: XXXII Encontro Nacional, 2004. **Anais...**, 2004

PERUZZOTTI, Enrique. *La Política de Accountability Social en America Latina*. Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina. Jun/2000. Disponível em:
<http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf>. Acesso em 15 ago. 2007.

PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina. Societal *accountability*: The other side of Control. In: PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina (Eds.) **Enforcing the rule of law: the politics of societal accountability in latin amarica democracies**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2006.

PILAGALLO, Oscar. **A aventura do dinheiro**: uma crônica da história milenar da moeda. São Paulo : Publifolha, 2000.

PINENT, Carlos Eduardo da Cunha. Sobre os mundos de Habermas e sua ação comunicativa. **Revista da ADPPUCRS**. Porto Alegre, nº 5, p. 49-56, dez. 2004.

PINHEIRO, Lena Vânia R. Campo Interdisciplinar da Ciência da Informação: fronteiras remotas e recentes. In: PINHEIRO, Lena Vânia R. **Ciência da Informação, Ciências Sociais e interdisciplinaridade**. Brasília: IBICT, p.155-182, 1999.

PINTO, Elida Graziane. Por uma administração pública (gerencial ou não) mais *accountable* no Brasil: entre outras coisas uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. **XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”**. Caracas: CLAD, 2001.

RANSON, Stewart e STEWART, John. **Management for the public domain**: enabling the learning society. New York: St. Martin’s Press, 1994.

REIS, Fábio Wanderlei. **Governabilidade, instituições e partidos**. São Paulo: CEBRAP, 1995.(Novos Estudos Cebrap, n. 41)

RIBEIRO, Carla Andréa. **Governança informacional na reforma do Estado**: estudo exploratório sobre política pública de acesso à informação governamental. Dissertação (Mestrado). Escola de Ciência da Informação/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

RIBEIRO, Carla Andréa e ANDRADE, Maria Eugênia Albino. Governança informacional como sustentação das ações de combate à corrupção. In: X Congresso do *CLAD*, Caracas-Venezuela, 2005. **Anais...** Caracas: 2005.

RIBEIRO, Lavina Madeira. **Comunicação e sociedade: Cultura, Informação e Espaço Público**. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2004.

RICHARDSON, Roberto Jarry, et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROWLANDS, Ian. Some compass bearings for information policy orienteering. **ASLIB Proceedings New Information Perspectives**, v. 50, n. 8, set.1998.

_____. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. **Journal of Information Science**, v. 1, n. 22, p. 15-25, 1996.

ROWLANDS, Ian; et al. Frame analysis as a tool for understanding information policy. **Journal of Information Science**, v. 1, n. 28, p. 31-38, 2002.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257-80, nov./dez. 2003.

SÁNCHEZ, Alfredo Chirino. Direito de acesso às informações públicas e ao escrutínio público: a transparência como instrumento de controle democrático. In: KONDO, Seiichi et al. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: MP/SEGES, 2002. (Coleção Gestão Pública)

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 8. ed. Porto : Afrontamento, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, Leonardo; STARLING, Heloíza e FARIA, Cláudia Feres. **Democracia, república e participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês. Modelos de prestação de contas do banco central: o caso do Brasil e da Argentina. XXV Encontro Anual da *ANPOCS*, Caxambu, 16 a 20 de outubro, 2001. **Anais...** [S.l.]: [s.n.], 2001.

SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês. Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 49, jun. 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da informação: origem, evolução e relações. **Perspectiva em Ciência da Informação**. Belo Horizonte, v. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCAPENS, R. W. Researching management accounting practice: the role of case study methods. **British Accounting Review**, p. 259-281, 1990.

SCHACTER, Mark. **When accountability fails: a framework for diagnosis and action**. Institute on Governance, Ottawa, mai. 2000.(Policy Brief, n. 9). Disponível em: <<http://www.iog.ca>>. Acesso em 14 maio 2007.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia, n. 3. Instituto Federal de acceso a la información pública. México, 2004. Traducción ampliada de Conceptualizing *Accountability*. In SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. e PLATTNER, M.F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHWARZELMÜLLER, Anna Friedericka; GESTEIRA, Ivana A. Lins; BULCÃO, Marivaldina. Políticas Públicas de Informação no Brasil: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. In: ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5.,2004, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: UFBA,2004. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/ivannafried.html>. Acesso em: 17/04/2007.

SCHUMPETER, Joseph. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1942].

SEBASTIÁN, Mercedes Caridad; RODRIGUEZ, Eva M^a Méndez e MATEOS, David Rodríguez. La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada: el caso español. **Ciência da Informação**, v. 29, n. 2, maio/ago. 2000.

SELLTIZ, Claire, et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E.P.U./EDUSP, 1974.

SEN, Amartya. Democracy as a Universal Valeu. **Journal of Democracy**, v. 10, n.3, p. 3-17, 1999.

SENRA, Nelson de Casto. Regime e política de informação estatística. **São Paulo em perspectiva**, v. 16, n. 3, p.75-85, 2002.

SILVA, Anielson Barbosa da. A fenomenologia como método de pesquisa em estudos organizacionais. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; DA SILVA, Aneilson Barbosa. **Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SIMMEL, Georg. O dinheiro na cultura moderna. In: SOUZA, Jessé e OËLZE, Berthold (Orgs.). **Simmel e a modernidade**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2005.

_____. A divisão do trabalho como causa da diferenciação da cultura subjetiva e objetiva. In: SOUZA, Jessé e OËLZE, Berthold (Orgs.). **Simmel e a modernidade**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2005.

_____. A metrópole e a vida mental. In: GUILHERME VELHO, Otávio (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. **Societal and horizontal constrls. Two cases about fruitful relationship**. Universidad Torcuato di Tella. University of Notre Dame, mai. 2000.

SOCIEDADE da Informação no Brasil: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <[http:// www.socinfo.org.br/livro_verde/download.htm](http://www.socinfo.org.br/livro_verde/download.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2007.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence (ORG.). **Banco central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 292p

SOLA, L.; GARMAN, C.; MARQUES, M. Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática. In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo e WHITEHEAD, Laurence (ORG.). **Banco central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 292p.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. Democratização, Estado e Autoridade Monetária num mundo globalizado — qual o lugar da política democrática. In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. **Banco central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 292p.

SOUZA, Francisco das Chagas. Lutar por direitos humanos, informação e cidadania: compromisso cívico-político de profissionais das ciências da informação, educadores e comunicadores sociais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 223-512, jul./dez. 2002. Disponível em : < http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/sumario_v20_n2.htm >. Acesso em 07 abr. 2005.

SOUZA, Jessé; ÖELZE, Berthold. **Simmel e a modernidade**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 2005.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Ed.) **Handbook of qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000.

STARK, D.; BRUSZT, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 36, fev. 1998.

STEINER, Philippe. **A sociologia econômica**. São Paulo: Atlas, 2006.

TARAPANOFF, Kira. (Org). **Inteligência organizacional e competitiva**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, 224p.

TRIPODI, Tony; FELLIN, Phillip; MEYER Henry. **Análise da pesquisa social**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1975.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1994.

UNGER, Roberto J. G. e FREIRE, Isa Maria. Sistemas de informação e linguagens documentárias no contexto dos regimes de informação: um exercício conceitual. **Revista digital de biblioteconomia e ciência da informação**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 102-115, jul./dez., 2006.

UNGERN-STERNBERG, Thomas von. **Central Bank Governance. Facultédes HEC**. Lausanne. Disponível em: <http://www.riksbank.com/upload/Dokument_riksbank/Kat_foa/VonUngern%20disc%20Ca%20milleri.pdf>. Acesso em 23 jun. 2007.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004. 286p.

VALA, Jorge. A Análise de Conteúdo. In: SILVA, Augusto S.; PINTO, José M. (Org.). **Metodologia das ciências sociais**. 8. ed. Porto: Afrontamento, 1986. p. 101-128.

VERA, Ernesto Isunza. Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas, una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana. **Meeting of Latin american studies association**, Dallas, Texas, mar, 2003. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2007.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Bancos Centrais no Direito Comparado: o sistema financeiro nacional e o Banco Central do Brasil**. São Paulo: Malheiros, 1995.

VIEIRA, Euripedes Falcão Vieira; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **A dialética da pós-modernidade: a sociedade em transformação**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

WERSING, Gernot. Information Science: the study of postmodern knowledge usage. **Information Processing & Management**, v. 29, n. 2, p. 229-239, 1993.

WERSIG, G. & NEVELING, U. The phenomena of interest to information science. **Information Scientist** 9: 127-140. 1975. [versão traduzida por Tarcísio Zandonade].

WHITE, Stephen K. **Razão, justiça e modernidade: a obra recente de Jürgen Habermas**. São Paulo: Ícone, 1995.

WHITEHEAD, Laurence. O delicado equilíbrio entre credibilidade financeira e responsabilização política — reestruturando a autoridade monetária em novas democracias. In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence (Org.). **Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 39-78.

WILKE, Valeria Cristina Lopes e JARDIM, Jose Maria. Dispositivo de informação contemporâneo: considerações preliminares para uma arqueo-genealogia do horizonte informacional em nossa contemporaneidade. In: VII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, Marília-SP, 2006. **Anais...** [São Paulo]: 2006.

WINKLER, Bernhard. **Which kind of transparency?** On the need for clarity in monetary policy-making. 2000. (European Central Bank Working Paper Series, n. 26).

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. Paris: PUF, Col. Que sais-je ? 1995. Disponível em:

<http://www.ucb.br/comsocial/mba/ComunicacaoPublicaPierreZemor_traducao.pdf>.

[Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão].

APÊNDICES

APÊNDICE A – SUGESTÕES DA BANCA DE QUALIFICAÇÃO

QUADRO DAS SUGESTÕES APRESENTADAS NA QUALIFICAÇÃO	
MARIA NÉLIDA GONZALEZ DE GOMES	
Incluir contribuição da profa. Sandra Braman.	Ampliada a revisão de literatura de forma a abranger obras da autora sobre o tema.
Contextualizar o trabalho de tese dentro da obra de Jürgen <i>Habermas</i>	Desenvolveu-se estudos sobre a obra do autor a fim de promover a relação entre a tese e sua obra.
ANTONIO LISBOA CARVALHO DE MIRANDA	
Incluir definição sobre Moeda	Ampliada a revisão de literatura de forma a abranger a sugestão.
Incluir modelos de funcionamento de outros Bancos Centrais	FoI incluída uma parte mais genérica (histórica) sobre Bancos Centrais, contudo não foi possível fazer uma análise comparativa com outros Bancos Centrais especificamente
HENRIQUE FLAVIO RODRIGUES DA SILVEIRA	
Restringir a abordagem sobre a atuação em política monetária	A restrição não foi feita tendo em vista o caráter vinculante entre as duas áreas de atuação do BC: supervisão e política monetária
Importar as figuras ilustrativas da apresentação para o trabalho	Providenciado

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO VS. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

RELAÇÃO COM OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
DIMENSÃO	VARIÁVEL	QUESTÕES A SEREM APRESENTADAS	OBJ. ESPECIFICOS
Transparência/Informativa	Suficiência	1. As informações disponibilizadas são suficientes?	2, 3, 4, 6
		2. Deveriam ser disponibilizadas mais informações?	2, 3, 4, 6
		3. O volume de informação disponibilizada é o suficiente e o necessário?	2, 3, 4, 6
		4. Há excessos de informações disponibilizadas?	2, 3, 4, 6
		5. Existem informações que poderiam/deveriam não ser disponibilizadas e estão sendo? Quais?	2, 3, 4, 6
	Relevância	6. As informações disponibilizadas são as realmente importantes?	2, 3, 4, 6
		7. Existem informações importantes que não são disponibilizadas?	2, 3, 4, 6
		8. Informações sem importância estão sendo disponibilizadas?	2, 3, 4, 6
		9. Quais informações deveriam estar sendo disponibilizadas e não estão sendo?	2, 3, 4, 6
	Confiabilidade	10. As informações disponibilizadas são críveis?	2, 3, 4, 6
		11. Elas correspondem às efetivamente utilizadas pelo Banco Central?	2, 3, 4, 6
		12. Existe discrepância entre as informações disponibilizadas e as informações utilizadas?	2, 3, 4, 6
	Acessibilidade	13. Como deveriam ser disponibilizadas as informações do Banco Central?	2, 3, 4, 6
		14. Há dificuldades para acessar as informações de política monetária?	2, 3, 4, 6
		15. O acesso às informações poderia ser facilitado/melhorado? Como?	2, 3, 4, 6
	Oportunidade	16. As informações estão sendo disponibilizadas no momento adequado e oportuno?	2, 3, 4, 6
		17. Quanto se precisa das informações elas já foram disponibilizadas?	2, 3, 4, 6
		18. Existe atraso na divulgação das informações?	2, 3, 4, 6
		19. A agenda de divulgação de informações é adequada?	2, 3, 4, 6
		20. O cronograma de divulgação poderia ser aprimorado?	2, 3, 4, 6
	Clareza	21. As informações são disponibilizadas numa forma clara, simples e objetiva?	2, 3, 4, 6
		22. A qualidade do formato das informações é adequada?	2, 3, 4, 6
		23. A apresentação das informações poderia ser aprimorada? Como?	2, 3, 4, 6

	Compreensão	24. A linguagem adotada é compreensível?	2, 3, 4, 6
		25. As informações são de fácil entendimento?	2, 3, 4, 6
		26. O Banco Central usa uma linguagem acessível?	2, 3, 4, 6
		27. A linguagem utilizada pelo Bacen em suas comunicações poderia ser aprimorada?	2, 3, 4, 6
Argumentação/Comunicacional	Explicação	28. O Banco Central se dispõe a explicar todas as suas decisões e ações?	2, 3, 5
		29. O Banco Central assume postura interessada em expor suas posições?	2, 3, 5
		30. O BC esforça-se em ser entendido pelos seus públicos?	2, 3, 5
		31. Como o BC poderia atuar de modo a explicar melhor suas posições?	2, 3, 5
	Justificação	32. O BC ocupa-se em demonstrar que suas posições são adequadas?	2, 3, 5
		33. O BC mostra a real necessidade de seus posicionamentos?	2, 3, 5
		34. O BC esforça-se em mostrar que suas posições são melhores que outras possíveis?	2, 3, 5
		35. O BC compara suas posições a outras possíveis?	2, 3, 5
		36. Como o BC poderia melhor justificar seus posicionamentos?	2, 3, 5
	Audição	37. O BC leva em consideração as posições dos outros atores?	2, 3, 5
		38. O BC mostra interesse autêntico nos argumentos dos outros?	2, 3, 5
		39. O BC esforça-se para coletar as opiniões e sugestões dos outros?	2, 3, 5
		40. Como o BC poderia atuar de modo a se mostrar mais permeável à posição dos outros?	2, 3, 5
		41. É conveniente que o BC seja mais permeável à posição dos outros?	2, 3, 5
	Entendimento	42. O BC promove e participa de discussões sobre política monetária?	2, 3, 5
		43. O BC promove e participação de interlocução genuína sobre os temas que lhe são afetos?	2, 3, 5
44. O BC busca convergência das suas posições com os demais atores?		2, 3, 5	
45. Seria conveniente o BC assumir uma postura de entendimento?		2, 3, 5	
46. Como o BC poderia agir para estabelecer o entendimento sobre sua esfera de ação?		2, 3, 5	
Capacidade de Responsabilizar	Identificação	47. As responsabilidades sobre a política monetária são claramente definidas?	3
		48. Existe dificuldade em identificar as responsabilidades sobre o desempenho da política monetária?	3
		49. Os atores individuais são passíveis de identificação?	3
		50. Há algum inconveniente em atribuir responsabilidade individual sobre o desempenho da política monetária?	3
	Recompensa	51. Quais são os meios de se recompensar uma <i>performance</i> adequada de política monetária? Existem instrumentos de "premiar" uma atuação exitosa?	3
		52. O BC é sensível a estímulos positivos na condução da política monetária?	3
		53. Qual seria a forma conveniente de se instituir recompensas pela boa atuação do BC?	3

	Sanção	54. Quais são os meios de se recompensar punir uma atuação inadequada de política monetária?	3
		55. Existem instrumentos de "penalizar" uma atuação inadequada?	3
		56. O BC é sensível a estímulos negativos na condução da política monetária?	3
		57. Qual seria a forma conveniente de se instituir mecanismos de constrangimento para maus desempenhos?	3

RELAÇÃO COM OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
DIMENSÃO	VARIÁVEL	QUESITO A SER OBSERVADO	OBJ.ESP
Transparência/Informacional	Suficiência	Orientações quanto ao volume de informação a ser disponibilizada - ótica da massa informacional	1
	Relevância	Orientações quanto ao conteúdo das informações e sua importância	1
	Confiabilidade	Orientações quanto a credibilidade das informações e possibilidade de confirmação	1
	Acessibilidade	Orientações quanto ao modo de disponibilizar as informações	1
	Oportunidade	Orientações quanto ao prazo e frequência de disponibilização das informações	1
	Clareza	Orientações quanto a forma das informações serem apresentadas	1
	Compreensão	Orientações quanto à linguagem a ser utilizada e os públicos a serem direcionados	1
Argumentação/Comunicacional	Explicação	Orientações quanto à explanação das posições (decisões e ações)	1
	Justificação	Orientações quanto à necessidade de confrontar as posições com outras possíveis, avaliando prós e contras	1
	Audição	Orientações quanto à criação de espaços, oportunidades, instrumentos e processos de acolhimento de opiniões	1
	Entendimento	Orientações quanto à discussão e debate de temas afetos	1
Capacidade de Responsabilizar	Identificação	Orientações quanto às condições de reconhecimento das responsabilidades do Banco Central e de seus administradores	1
	Recompensa	Orientações quanto as possibilidades de reconhecimento positivo das responsabilidades do Banco Central e de seus administradores	1
	Sanção	Orientações quanto as possibilidades de reconhecimento negativo das responsabilidades do Banco Central e de seus administradores	1

APÊNDICE C - QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= F 1 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Volume de informação agregada no site é impressionante. Tem muita coisa. A internet possibilitou disponibilizar um número muito grande de informação. Consegue encontrar praticamente todas as informações necessárias. – Poderia acrescentar mais. Poderia ter mais informação. Para uma maior transparência, o BC poderia fazer como outros bancos centrais fazem em informar como foi a posição de cada diretor nas votações do Copom. – A informação está organizada de maneira institucional. O BC fala sempre como instituição. Mas a instituição não tem um pensamento único. Para chegar a esse pensamento final existem debates e opiniões diferentes. – Faltam as informações de como se chegaram a essas posições institucionais. Os arranjos internos dos diversos atores não são mostrados. Não tem como averiguar se o resultado institucional é o somatório das posições dos diferentes atores. Deveriam ser colocadas as posições individuais de cada diretor pelo menos por ocasião das decisões mais importantes como as do Copom.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> – As informações disponibilizadas são relevantes. – Poderia disponibilizar mais informações relevantes como as posições individuais dos diretores.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – São confiáveis. Nunca teve problema com relação à confiabilidade das informações. – Anteriormente, em gestões passadas, houve problemas com a credibilidade das informações.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – O acesso é fácil. Claro que tem que conhecer muito, ter familiaridade com o uso. O uso intenso facilita o acesso.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Tem algumas informações que são mais defasadas, como por exemplo, o relatório de estabilidade financeira. Precisa-se de dados mais recentes principalmente com relação à supervisão e acompanhamento bancário. – Poderiam ser disponibilizadas mais rápidas as informações de balanços de banco. – Deveriam ter informações organizadas sobre autorizações de ingresso no sistema financeiro. – As áreas de supervisão e ordenamento são mais fracas na disponibilização de informações, elas demoram um pouco mais. – A preocupação na divulgação dessas informações de supervisão é mais recente e veio somente com as orientações de Basileia, com o intuito de aumentar a disciplina mais do mercado financeiro.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – As informações são bem claras e vem melhorando muito. – “Vem construindo um sistema de informação mais redondo”.

COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O Banco Central tem um vocabulário próprio e não está falando com o grande público e a imprensa é o intermediário. Esse intermediário tem que ser altamente especializado naquela linguagem. – Não é uma linguagem para o grande público – A essência do trabalho do BC não é simples, é um trabalho complicado. – BC trabalha com vários públicos diferentes e cada um tem uma demanda própria de informação, com profundidade técnica diferente. E o risco de simplificar é cortar informações relevantes, ocasionando prejuízo. – Os intermediários é que devem fazer as devidas “traduções”.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Testemunha uma evolução muito grande nos esforços do BC em se explicar. – Antigamente, na época do Proer, não tinha ninguém para explicar as decisões tomadas. – Tem uma preocupação maior em ter pessoas disponíveis (assessores de imprensa, e técnicos) para explicar. – Está disponível para explicar. – Há, contudo, temas que o BC não quer explicar, principalmente relacionados com informações que são muito sensíveis e podem gerar problemas maiores. Se ela é mal explicada pode gerar alterações graves no mercado.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Não assume postura de justificativa. – Não explica posições alternativas. Não contra-argumenta. – Não aceita argumentações contrárias. – Preocupa-se em mostrar plena convicção.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Prejudicada pela falta de outros atores que tenham a mesma preocupação e convergência de objetivos. – A sociedade não tem consciência do papel do BC enquanto guardião da moeda. – Sindicatos patronais e de empregados são sistematicamente contra o BC. – BC de fato ilhado.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> – BC isolado. Assim, assume uma posição de fazer valer seus argumentos – Mesmo com públicos próximos dialogo pouco.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Mercado financeiro tem poder de “sanção”. – Discordâncias de entendimento podem repercutir nos preços dos ativos. – Recebe clara punição se as decisões não são bem explicadas e aceitas. – BC tem preocupação com a imagem e com a sustentação política.

PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> - Utiliza dados do Sistema Financeiro porque eles costumam fazer essas projeções e sofrem danos reputacionais se erram.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> - A agregação de novos atores precisa está cercado de muito critério. - Grande exposição do Presidente. - Processo muito centralizado no Presidente. - Às vezes se comunica mal e tem arranhos na credibilidade (parte considerável do ajuste). - Defendo a tese de que quanto mais informação melhor. - Considera que a interrupção no fornecimento de informações é traumática. - Sempre que você descontinua uma série estatística pode causar problema.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= F 2 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Fazendo um comparativo internacional, com outros BC's (FED), o quantitativo de estatísticas disponíveis, mesmo considerando os custos de disponibilização de informações, o número de informações disponibilizadas pelo FED, por exemplo, é significativamente maior. São disponibilizadas, por exemplo, pesquisas de sentimento econômico. - A quantidade de estatísticas que o BC disponibiliza talvez seja menor que se observa com relação a outros BC's. - Fica-se com menos informação que deveria. - Sente que o BC tem muito mais informação que o mercado, o que é normal. - O volume já se aprimorou, mas mesmo assim, considerando os pares, a quantidade é menor. - Há um esforço para aumentar as informações disponíveis. - Deveria disponibilizar, principalmente, informações relacionadas à atividade econômica. - As informações qualitativas são mais difíceis de se passar. E são percebidas somente nos pronunciamentos.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as informações são bastante relevantes.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Pela qualidade das pessoas do BC, a confiabilidade das informações é elevada. - A confiabilidade é mais elevada que as informações divulgadas pelos órgãos privados. - Não tem nenhuma restrição quanto às informações disponibilizadas pelo Bacen.

ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica ao site do Bacen. É pouco didático, pouco auto-explicativo. - Atualmente já consegue manejar o site, mas no primeiro momento sentiu muita dificuldade com relação aos dados. - Uma pessoa que entra pela primeira vez sente dificuldade em acessar as informações.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - É natural que tenha um tempo para disponibilizar as informações, até mesmo para evitar revisões das informações. Assim é natural que tenha alguma demora. - O relevante é que se sabe previamente quais as datas de divulgação das informações e no horário correto está disponibilizado. - As agendas são cumpridas. - A questão dos horários de divulgação é significativa para as operações de mercado, já que algumas dessas informações mexem com as precificações dos ativos. Uma sugestão seria trazer o horário de divulgação dessas informações para fora do horário de funcionamento do mercado. Salienta, no entanto, que essa é uma prática comum dos outros BC's.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> - As atas e o relatório de inflação e o relatório Focus conseguem cumprir bem o critério de objetividade e explicitude. - As outras estatísticas e relatório para imprensa, talvez até pela quantidade de informação, não fiquem tão claras. Pela quantidade de informação disponibilizada não permita que se tornem mais claras e objetivas. - Existe um <i>trade-off</i> entre quantidade de informação e clareza, objetividade e explicitude.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Para os agentes de mercado é muito mais fácil de compreender, já que são acostumados a linguagem utilizada. Para o mercado a linguagem utilizada é compreensível. - Talvez a função do Banco Central não seja trazer informação para o cidadão comum. - Para a pessoa comum talvez não seja tão fácil, mas a função do Banco Central não é tanto de se comunicar com o cidadão comum. - Talvez a imprensa tenha que se preparar melhor para compreender a linguagem do BC, a fim de fazer essa interpretação e divulgação. - Falta de preparo da pessoa que passa informação para pessoa comum. - Tem muito jornalista que gosta de criar volatilidade, fazendo parte de um jogo de posições.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Anteriormente sentia a necessidade do BC se comunicar mais. - Hoje já se observa que o BC se comunica mais com o mercado. - Se houver continuidade desse processo de quantidade de informação com o mercado será muito positivo. - Acha salutar esse movimento de exposição do presidente, porque anteriormente ficava-se sem informação e se dependia mais de ruídos gerados por outros agentes do que de informações geradas diretamente pelo Banco. - O movimento de explicação tem aumentado e tem necessidade que permaneça.

	<ul style="list-style-type: none"> - Salienta a necessidade de se atentar para o ponto de saturação de comunicação. - É muito mais preocupante a falta de comunicação do que o excesso.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Risco de interpretar a necessidade de se justificar como uma diferença de posições por parte do próprio Banco, gerando um ruído desnecessário por parte do mercado. - Se não houver dúvidas quanto a capacidade dos técnicos que estão ocupando a diretoria do Bc essa necessidade de justificativa talvez não seja muito problemática. - Necessidade de justificativa está atrelada a credibilidade dos diretores do Banco. - O mercado já aceita melhor os quadros da diretoria do BC. - O mercado via a diretoria de três anos atrás com melhor capacidade que a diretoria atual, até porque tinha nomes mais consagrados. - A queda de credibilidade da política econômica como um todo tem repercussão sobre a credibilidade da autoridade monetária.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - A pesquisa Focus é um exemplo de espaço de audição. - O Top 5 depura os atores colhendo as posições oportunistas. - As reuniões com os economistas são bem relevantes, porque é uma reunião muito mais para ouvir que para falar. - Anteriormente as reuniões de Copom a gente recebe um questionário que BC faz, perguntando o que ele deveria fazer, o que a gente acha que ele vai fazer e perguntando a opinião acerca de várias questões relevantes. - O BC gosta de saber do mercado se ele tivesse nessa situação o que seria feito no Copom. - O BC ganhou esse instrumento de comunicação que é relevante. - Não são todas as instituições que participam e não participam em todas as ocasiões.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - O entendimento das pessoas com relação a política monetária é diferente. Existem alguns atores que não entendem o real benefício de se ter uma política monetária mais correta. - O atual processo decisório da PM é adequado e não deveria ser modificado. O processo já está bem consolidado. - Não deve levar em consideração todas as opiniões sobre a PM. Uma maior democratização do processo decisório talvez não seja tão adequada. - Essa é uma questão de capacitação técnica mesmo. - Inserir atores que não tenham correto entendimento poderá gerar deterioração do processo de tomada de decisão.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - O BC se importa muito com as posições do mercado até porque não consegue conduzir a política monetária sozinho. Quem faz a política monetária é o próprio mercado. - O BC utiliza bastante as informações do mercado e sabe quão relevante são essas informações. - O BC não é autista. O BC é bem ciente de sua dependência da atuação do mercado.

	<ul style="list-style-type: none"> - Quando há divergências de entendimento entre o BC e o mercado, busca uma postura de maior explicação, porque se não o mercado não vai sancionar a PM. - Atentar para todo o processo de formação da taxa de juros de longo prazo. - PM deixou de ser a determinação da taxa de juros de curto prazo pelo comitê e passou a ser todo o processo de precificação futura de juros, então o BC sabe que necessita de ter um envolvimento maior do mercado. O que torna evidente a importância do processo de comunicação para a PM.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> - Se houvesse a possibilidade de agregar outros atores na pesquisa Focus, haveria um ganho informacional relevante. Até porque o mercado não dispõe de todas as informações que o setor real pode dispor. E se essas informações fossem disponibilizadas haveria um ganho de comunicação relevante. - Se houvesse a possibilidade de agregar outras instituições que tem papel importante no processo de formação de preço seria positivo. Haveria até a possibilidade de homogeneizar a distribuição de informação, dando mais qualidade ao processo.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> - BC não tem força para determinar as taxas de juros de longo prazo. - A política monetária está sobrecarregada tendo em vista a baixa credibilidade das outras autoridades econômicas.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= F 3 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Volume é adequado. - Mas tem uma deficiência relacionada à falta de divulgação dos modelos econométricos. - Deveria viabilizar a replicação do modelo por parte de um órgão privado, o que garantiria maior transparência e isenção. Esse órgão seria contratado exclusivamente para esse acompanhamento e gozaria de autonomia e independência. - Poderia disponibilizar informação sobre o hiato de produto. - Os dados sozinhos não são suficientes para gerar entendimento. Os parâmetros para os modelos de previsão são importantes. - Outros sites têm mais informações (preços de <i>comodities</i>, derivativos de <i>comodities</i>, preços internos e outros ativos). - Deveria ter mais notas explicativas, cartilhas e outras explicações.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> - As informações disponibilizadas são relevantes, principalmente considerando a escassez de dados no Brasil.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - São confiáveis, até porque são utilizadas informações coletadas de outros órgãos.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - O site é muito rico, mas a acessibilidade é ruim. Pouco intuitivo.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Sente alguma demora.

	<ul style="list-style-type: none"> - Poderia ser mais célere.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> - Não há problema de clareza. - Há uma uniformização da disponibilização dos dados.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Linguagem misteriosa até porque Banco Central não pode ir direto, nem ser determinístico, porque não conhece o comportamento de todas as variáveis. - Mas não por estar escrevendo charada (poucos momentos) - Quando disse que parte relevante da flexibilização da Selic foi efetuada, na realidade não foi parte relevante. Assumi um risco de falar sobre um assunto que não dominava. - Registra dúvida quanto a divulgação ampla das informações para todos os atores. - Há uma forte assimetria entre os próprios atores do mercado.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Em algumas situações os interlocutores do banco assumem posturas pouco amigáveis e intolerantes, parecem mostrar falta de paciência. Apresentam mau humor. - Registra a evolução da divulgação do relatório trimestral, por meio de uma coletiva do diretor de política econômica. - O formato das conferências é inadequado. Não há regras claras para o comportamento dos jornalistas. (limite de perguntas, ocasião para apresentar as questões). - O critério para selecionar os participantes das reuniões com os economistas é pouco claro e transparente. Solicitou várias vezes para fazer parte dos encontros, mas não era aceito, muito embora sempre tivesse um bom nível de acerto no sistema Focus. - Essa falta de critério pode dar margem a entendimento indesejável quanto a favorecimento indevido. - As reuniões poderiam ser filmadas e divulgadas em um período bem posterior.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - O nível de justificativa está adequado. Uma maior justificativa pode até enfraquecer a credibilidade.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Não cria oportunidades e ambientes para audição adequada. - Porta-se de maneira autista. - Deveria promover debates onde procuraria convencer os demais atores sobre suas posições.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Deveria viabilizar soluções de política monetária negociadas com os demais atores. - As atas não trazem argumentos sobre possíveis equívocos de entendimento por parte do mercado. Não trazem explicações mais aprofundadas sobre as decisões. - As atas deveriam trazer de forma mais explícita os balanços de riscos que permeiam a política monetária. - A condução da política monetária não pode ter uma feição de ditadura. A discussão e as divergências devem ser melhor aceitas.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - É sensível (a pressão da sociedade). Mas deveria fornecer mais feed-backs para os demais atores. - O cidadão comum não tem acesso e nem interesse para essas questões. Os assuntos não têm apelo

	<p>popular.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não sente uma repercussão maior sobre os assuntos de PM. - BC deveria investir mais na educação financeira da população. - Deveria promover seminários abertos ao público para discutir e divulgar temas de interesse da política monetária.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> - A pesquisa Focus é voluntária e deve mesmo exigir uma qualificação maior por parte dos envolvidos.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> - A comunicação deveria ser ampliada e mais aprofundada. - Deveria promover mais discussões. - As reuniões com o mercado deveriam ser ampliadas e transparentes. - Atentar para a necessidade de fortalecer o arcabouço legal, com uma regulamentação adequada do Copom. - Instituir uma quarentena mais longa e efetiva para os dirigentes do BC. - As reuniões poderiam ser filmadas e divulgadas em um período bem posterior.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= F 4 =

	<ul style="list-style-type: none"> - Sempre o mercado demanda uma quantidade maior de informações. - Vê o BC sempre pronto para suprir essas demandas. - Os canais de informação funcionam. - Sempre que há uma demanda por nova informação o BC supre. - Quanto à discussão sobre a abertura dos votos dos diretores: não sabe se essas informações melhorariam muito as informações já disponibilizadas. - Quanto à discussão sobre a abertura dos modelos, entende que por um lado seria interessante, mas por outro lado poderiam amarrar as decisões. Os modelos não amarram as decisões, servem como referência. - Não há um discernimento muito claro se deveriam ou não abrir certas informações. A transparência não é absoluta, tem um limite de discricionariedade.
SUFICIENCIA	
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> - São relevantes.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - São confiáveis. - Algum dado ou outro pode suscitar alguma dúvida, mas entra em contato e logo são sanadas as dúvidas. - Estão sempre abertos para sanar dúvidas e até retificar.

ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Acessa com facilidade. - Mas também em caso de dúvidas ou dificuldade entra em contato e logo são sanadas. - Em geral funciona muito bem.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Em geral a atualização é rápida. - É claro que o mercado, por suas características, demanda sempre maior rapidez. Mas o tempo do BC é favorável.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> - Adequada. - Faz parte da linguagem de qualquer BC certa falta de clareza até para não se comprometer muito com futuras posições. - Sempre permite várias interpretações. - As interpretações são sempre tendenciosas em função dos interesses envolvidos. - Envolve subjetivismo. - Em geral está adequado. - Há uma repetição muito grande de uma ata para outra, mas considera normal. - É uma linguagem padrão dos Bancos centrais. <ul style="list-style-type: none"> ▪ não gostei desse tipo de comentário sobre a curva de juros. Deve tomar todo o cuidado com as manifestações ▪ não deve emitir juízo de valor com relação a prêmio de risco. ▪ está desconfortável com essas posições mais recentes. Deveria ser mais isento. ▪ questão mais relacionada à postura de candidato do presidente Meirelles. ▪ a exposição do presidente Meirelles parece estar exagerada, gerando alguns ruídos. Permitindo avaliações subjacentes.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Adequada.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Espetacular os avanços na explicação das informações. - O fato de divulgar o relatório de inflação ao vivo e com transmissão via internet é notável e avançada.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Quanto mais justificativa e cenários alternativos, melhor. - O nível de justificção é adequado.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Os procedimentos são adequados. - O encontro com os economistas é um espaço de audição notável. - Um encontro muito técnico que talvez não devesse ser mesmo aberto à imprensa. - O objetivo é saber as opiniões dos economistas sobre as variáveis relevantes para política monetária.

	<ul style="list-style-type: none"> - O BC pede, além dessas reuniões, alguns dados do mercado financeiro, principalmente nas proximidades do Copom, sobre algumas estimativas e projeções (estimativas de inflação do curto prazo). Essa coleta não envolve todo mundo mais é sistemática. - A Gerin trabalha muito bem, e se constitui em porta de acesso do mercado. É o principal interlocutor com o Banco. - Dúvidas, solicitações de informação, outros contatos, são todos dirigidos a Gerin.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Pelo caráter da Política Monetária ela deve ter o menor nível de interferência possível. - A natureza da política tende a um certo grau de isolamento. - Se a política fosse muito democrática poderia perder a credibilidade. - Seria difícil de chegar a consenso com relação às decisões de política monetária. - O modelo está adequado.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Não é indiferente às pressões do mercado e da sociedade. - Mas busca se posicionar sempre levando em conta critérios técnicos.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> - O sistema Fócus pode abranger outros atores. É interesse dos atores em participar do focus. Serve como <i>marketing</i>. - Contudo, o sistema de expectativas de inflação deve mesmo ser rigoroso no ingresso.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> - Faz uma avaliação positiva do processo de comunicação. - O processo de comunicação tem sido bem utilizado como mecanismo de transmissão da política monetária e como instrumento de coordenação das expectativas. - A assessoria de imprensa funciona muito bem para fins de comunicação. - O BC divulga as taxas de juros praticadas pelo mercado: exemplo de comunicação com a sociedade. <p>Divulga textos menos técnicos, tipo cartilha, buscar esclarecer a sociedade.</p>

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= I I =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibiliza poucas informações de natureza qualitativa. Principalmente nesta circunstância de crise deveria ter conversado mais com a imprensa. - O mercado tem mais acesso/diálogo com o BC. - Se soubesse com mais profundidade o ponto de vista do BC poderia escrever com mais clareza. O BC não mostra de maneira ampla seus pontos de vista.
-------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> – Sente falta de alguns dados às vezes. – Considera o BC fechado para um diálogo mais aberto.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Entende que existem informações relevantes que não disponibilizadas, como por exemplo, informações sobre remessas internacionais ou projeções do PIB em escalas variadas. – Não dá explicação clara sobre a não divulgação dessas informações.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – As informações são bastante confiáveis, mais até que os outros órgãos de governo.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – O acesso é facilitado, principalmente pelo site que tem muita informação.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – As informações são divulgadas de maneira oportuna. – Algumas vezes as alterações das agendas de divulgação não são avisadas, causando algum transtorno. – Deveria ser divulgada a agenda dos diretores também, da mesma forma que é divulgada a agenda do presidente.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – As informações são pouco claras, muito técnicas. Principalmente os normativos. – Deveria colocar alguém para falar mais, para se comunicar mais intensamente com a imprensa.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Informações pouco compreensíveis. Muito áridas. – Deveriam ser “traduzidas” (adaptadas) para a linguagem dos leitores.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Para a população de modo em geral falta mais explicação, já que suas ações impactam na vida das pessoas comuns. – O BC se coloca em uma posição muito hermética. – Deveria discutir conjuntura com os jornalistas. Deveria ter mais conversas. Pelo menos uma vez por mês. – Para o mercado, o BC explica mais.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Entende que o BC se esforça para justificar suas decisões e posições.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Não considera que o BC se coloca como um ouvinte atento de outros segmentos da sociedade.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> – O BC parece temer as divergências. – Há uma clara preferência por alguns atores do mercado para promover diálogo. – Seria proveitoso articular melhor o entendimento com mais setores da sociedade. – Tentar ser menos árido e focar mais no consumidor que se vê muito atingido pelas decisões do BC. – Deveria tentar “estar no dia a dia das pessoas”. – Deveria explorar outras ações desenvolvidas pelo BC que não só a questão da taxa de juros. – Existem falhas na comunicação com a sociedade.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Considera que BC é sensível às pressões da imprensa. Não propriamente a instituição, mas as pessoas que ocupam suas posições de comando.

	– Os dirigentes se importam com o que é veiculado nos meios de comunicação.
PESQUISA FOCUS	
OUTROS	– O BC já ministrou curso para a imprensa sobre suas atividades e áreas de atuação. Mostrando boa vontade no estabelecimento de canais de comunicação com a mídia.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= I 2 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Com relação ao quantitativo de informações considera que são suficientes e adequadas. – Nos últimos anos vem aumentando bastante o número de informações disponibilizadas.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Como as informações atingem a muitos públicos, eventualmente pode entender que alguma informação não seja relevante, mas que para algum público determinado talvez seja. – Em termos de dados e estatísticas, todas as informações relevantes são disponibilizadas. – Comparando com outras instituições as informações disponibilizadas pelo BC apresenta-se satisfatórias.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Entende que as informações disponibilizadas pelo BC são confiáveis. O que pode haver são discrepâncias nas metodologias de cálculo utilizadas por diferentes atores, mas havendo clarezas com relação a essas metodologias eventuais dificuldades seriam superadas.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Quem acompanha com mais frequência tem mais facilidade de acesso. – Imagino que para uma pessoa comum seja difícil acessar determinadas informações. – A grande quantidade de informação disponibilizada por meio eletrônico pode se tornar um complicador para o acesso às informações por parte das pessoas comuns. – O SISBACEN é muito pouco intuitivo. – Até mesmo alguém da academia que precise de informação e não tenha o costume de utilizar vai precisar de uma pessoa do BC para ajudar. – Quem acompanha não tem dificuldades maiores.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – As informações são oportunamente disponibilizadas e em uma frequência adequada. – A agenda de disponibilização é adequada. – Os dados são atualizados com frequência. – O calendário de divulgação de informações é sempre observado.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – Clareza depende do público considerado. – No geral quem tem familiaridade com as informações consideradas claras e objetivas. Mas vai depender do usuário.

	<ul style="list-style-type: none"> - Quem acompanha com frequência não deve sentir dificuldade, mas quem não tem costume provavelmente deve considerar pouco clara. - Pensando na sociedade como um todo deveria ter uma preocupação maior com a clareza e a compreensão das informações disponibilizadas. - Nota que não há uma preocupação muito intensa com a comunicação com segmentos mais amplos da sociedade. - Mas para um público mais especializado considera que está adequado. - Falta uma prestação de contas maior para o leigo. - Deveria ter mais informações sobre o processo pelos quais se chegam às decisões. Não só com a disponibilização de dados e informações. - As decisões de políticas são divulgadas, mas não fica claro como se chegou a essa decisão, nem o porquê.
COMPREENSÃO	
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Explica pouco. - Documentos (ata/relatório) com conteúdo superficial. - Deveria detalhar mais. Aprofundar as informações sobre o processo decisório. - Independente da decisão que é tomada os textos são muito parecidos. - Não ficam claros os fatores que levaram a tomada daquela decisão e são decisões que tem forte impacto na sociedade. - A divulgação dos votos individuais é importante para a prestação de contas e deveria ser feita nem que fosse em uma ocasião bem posterior às reuniões.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Não vê um esforço muito grande para justificar suas posições/decisões - Para fins de explicação e justificação, como embutem questões subjetivas deveria haver um contato maior da direção do Banco com a imprensa. Esse distanciamento não é algo característico de uma gestão específica. Na verdade é um traço da instituição. É uma tentativa de evitar uma cobrança ainda maior. Se não se é tão explícito menor será a cobrança quanto aos resultados.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - O BC é mais suscetível a ouvir os agentes que são mais próximos (proximidade funcional), como o setor financeiro. Não que outros setores não sejam afetados pela atuação do Banco. Mas uma preferência em ouvir os agentes mais próximos funcionalmente. - Com relação à imprensa não há muita preocupação nesse sentido. - Mesmo nas situações que se criam condições para o diálogo, o BC assume uma postura mais defensiva. - Nota uma preocupação em manter um distanciamento grande. Mantêm-se fechados.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - É difícil de dizer por que se tem pouca informação sobre o processo de tomada de decisão. É difícil de saber qual o peso que é dado às outras posições. - Talvez haja, mas não tem conhecimento.

RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Como as decisões têm muito caráter impessoal, colegiada, a capacidade de responsabilização é baixa. – O BC fica mais imune a essas pressões por agir de maneira colegiada. É muito clara a ação enquanto instituição e não pessoal. – A despersonalização das decisões torna o banco mais imune às pressões.
PESQUISA FOCUS	
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – O processo de comunicação serve bem aos propósitos do Banco. Passa a ideia de instituição coesa e segura de suas posições, fortalecendo sua credibilidade. – É ruim para a prestação de contas junto à sociedade. É importante para pessoas saber mais sobre as decisões e posturas do Banco. – Nos últimos anos houve uma centralização da comunicação do Banco na figura do Presidente (Meireles). Até como forma de não transparecer eventuais divergências dentro do Banco. A centralização da comunicação acarreta uma homogeneização do discurso da instituição. – Não que fosse necessário uma comunicação frequente com imprensa. Os próprios instrumentos da ata e do relatório poderiam ser mais detalhados, aprofundados e completos.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= I 3 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – O volume de informação é adequado. Em termos de disponibilização de informação é bastante rico. Tem muito subsídio. – Algumas informações, talvez por sua natureza sigilosa, obviamente não são disponibilizadas. – As projeções econômicas futuras, de prazo mais largo, poderiam ser oferecidas até para que os agentes tenham mais previsão sobre o comportamento futuro do BC. – As informações poderiam ser oferecidas com uma riqueza maior de detalhes.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Via de regra as informações relevantes são disponibilizadas.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Os dados disponibilizados dificilmente são contestáveis.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Quando se trata de uma informação que não está dentro do cardápio a ser disponibilizado, mesmo que a informação seja do BC, encontra dificuldade para ter acesso. – O acesso é fácil dentro do universo das informações usualmente ofertadas. – Há maior facilidade para quem tem vivência e costume de utilização. Quem não tem vivência tem maior dificuldade. – Por serem informações bastante especializadas há maior dificuldade de serem acessadas.

OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de agilidade, e às vezes até disposição, para divulgar informação que não estão dentro da rotina de divulgação.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> - As informações são claras e bem estruturadas.
COMPREENSÃO	
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Encontra dificuldade de explicação para as informações disponibilizadas. - Informação oferecida em linguagem pouco acessível e o processo de explicação é bastante lenta. - Muitas vezes a explicação é dada em <i>off</i>, o que dificulta porque não é uma explicação oficial. - O BC tem dificuldade de explicar suas decisões. - Explica bem para o mercado, mas não se comunica bem com a sociedade. - Com o padrão de comunicação voltado para o mercado o BC alcança seu objetivo de controle de inflação. - Muito voltado para quem é especializado. - Como órgão de Estado não deveria esperar que a mídia venha traduzir o que BC tenha a dizer. - Sem prejuízo da comunicação com o mercado, o BC poderia se comunicar melhor com os demais segmentos da sociedade. - O BC não faz muita força para se comunicar com a sociedade como um todo. - Não sente o BC fazendo parte de um governo eleito pelo povo. Age de maneira à parte. - Os economistas do mercado financeiro têm uma comunicação privilegiada com o BC. Tem uma comunicação mais efetiva com o BC. - Os atuais instrumentos de comunicação do BC (ata do Copom, relatório trimestral de inflação) poderiam ser ampliados, com diálogos mais frequentes. - Entrevistas coletivas só acontecem a cada três meses, fora isso, é meio que na “marra”. - Ao passo que toda hora o BC está falando com os agentes do mercado, que na verdade passam a ter algum tipo de informação privilegiada. - Entende que não é adequado o SFN ser o único intermediário das informações do BC. - O BC deveria ser mais aberto a outros segmentos
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Nunca diz quais as outras alternativas que poderiam ser consideradas viáveis, e porque escolhe essa e não aquela. A não ser quando quer sinalizar possíveis decisões futuras. - Explica de maneira superficial e não justifica. Não mostra outros possíveis cursos de ação. E a justificativa para essa postura é o fato que tem dado certo e que a inflação tem estado sob controle. - Não discute as consequências de suas ações em outros aspectos como o emprego e crescimento econômico. - Não discute outras alternativas que poderiam ser adotadas e que talvez pudessem surtir o mesmo efeito.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - “Tirando o mercado, o BC não ouve mais ninguém”.

	<ul style="list-style-type: none"> - Não gosta de ser questionado. É refratário à crítica. - Às vezes até ridiculariza o pressuposto da pergunta. Assume postura de distanciamento.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Quem tem capacidade de influenciar o BC é o mercado e outros poucos atores escolhidos por conveniências políticas e de sustentação.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - O BC monitora as notícias veiculadas na imprensa de maneira minuciosa. Importa-se com a cobertura dada pela imprensa. - Quer aparecer bem nas coberturas jornalísticas. BC tem preocupação com sua imagem.
PESQUISA FOCUS	
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> - Para os objetivos que o BC se propõe a atingir o processo de comunicação é adequado. Se presta para essa função. - A falta de preparo de alguns jornalistas pode ser um dificultador para o processo de comunicação.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= I 4 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Existe uma diferença entre as demandas informacionais da sociedade e do sistema financeiro. - Quanto às demandas dos agentes financeiros (SF), o Banco Central oferece uma quantidade satisfatória de informação, tanto que é reconhecido internacionalmente com relação a isso. - Com a relação à imprensa, enquanto canal de disponibilização de informação para a sociedade, a quantidade é menor e a própria natureza da informação deveria ser diferente. - Muitas vezes a sociedade fica sem condições de compreender os mecanismos de funcionamento e o banco central parece esquecer que a sociedade que mantém isso. - Às vezes dá a impressão que a informação não chega à sociedade. Para a sociedade o BC dá pistas, não dá informação de fato. Depara-se com sinais e evidências e não consegue avançar.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Os temas tratados são relevantes. - Tem certeza que o BC é uma caixa preta de um monte de informação e não faz ideia do alcance dessas informações. - O que sai é relevante. - Talvez tenha falta do detalhamento maior das informações disponibilizadas. - Tem facilidade de divulgar o número e é mais travado na divulgação da linha de raciocínio.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Os indicadores divulgados os quais baseiam as decisões são confiáveis. - Tudo que dá como argumento é verdadeiro, mas não dá para imaginar que ele tome as decisões só com base naquilo.

	<ul style="list-style-type: none"> – A informação que ele disponibiliza é confiável, mas ele não disponibiliza todas as informações.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Dá para melhorar muito. – Na frente tecnológica — essa numerada toda não é algo fácil de lhe dar. – Quando questionado sobre sua transparência o BC afirma que a informação está no site, contudo estar no site não quer dizer muita coisa, porque não há tanta facilidade para se encontrar. – A disposição das informações no site não é amigável, nem intuitivo. – Há dificuldade de acesso. – Para o cidadão comum é impraticável. – A numerada que o BC divulga é muito maior que em muitos países, o que pode ajudar na transparência. – Há informações às vezes desnecessárias.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Bastante tranquilo, não vê problemas. – Algumas informações que são menos trabalhadas pela imprensa têm uma divulgação mais defasada. Não sabe se são defasadas porque as informações são pouco trabalhadas ou se são pouco trabalhadas porque são defasadas. – Alguns estudos são de muita importância, mas que pela defasagem na divulgação perdem a importância como os relatórios de meios de pagamentos. – Entende que a defasagem se deva a dificuldade na coleta, consolidação e estruturação dos dados.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – Pode ser melhorado, pode ser mais direto sem perder o rigor técnico. – Na frente da linguagem é utilizado um padrão muito arcaico e hermético e às vezes usa essa lingual para se esconder. – Poderia usar uma linguagem mais direta e com a clareza melhora.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Ponto onde pode haver uma melhora mais radical. – A vagueza da linguagem por vezes provoca interpretações muito diferentes o que, do ponto de vista da ancoragem das expectativas é extremamente negativo. – Quanto mais claro for o discurso mais homogêneo será a respostas. – Os dirigentes do BC utilizam de contatos diretos (reuniões, entrevistas, palestras, discursos) para clarear o sentido das atas, o que do ponto de vista da transparência não é muito bom porque gera privilégios para os setores diretamente envolvidos. – As reuniões com economistas do mercado são formas de aparar arestas no entendimento. – Se usasse uma linguagem mais clara e não precisaria estar depois esclarecendo. – Considera legítimo o BC se reunir com os agentes econômicos que entender necessários. – Os documentos devem ser mais claros, diretos e objetivos.

EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - O BC dispõe de informação que a sociedade não tem e ele usa essas informações para a tomada de decisão e não repassa essas informações para a sociedade ao tentar explicar essas decisões. - Tem diretor que parece estar falando com uma ata. Esconde-se atrás da linguagem. - Esforça-se em explicar, mas em menor intensidade do que deveria ser dado. - Os discursos geralmente são vagos, repetindo o que está na ata. - Acredita que o BC tem indicadores que são só de uso interno e que muitas vezes toma suas decisões com base neles, mas diz (lava a informação) que está se utilizando das informações divulgadas, mesmo que essas sozinhas não justifiquem o posicionamento. - Maior explicitação dos fatores que levaram a tomada de decisão.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Tem posição de dono da verdade. - A ata sempre demonstra coesão, mesmo havendo divisão no placar de decisão, não há a percepção das divergências de posição, assim o mercado entende a como viés. O placar dividido acaba não demonstrando divergência e sim perspectivas futuras. O placar é <i>fake</i>. - Se fosse rachado, a ata teria que mostrar e não mostra. - BC acha que não pode demonstrar fraqueza e não abre brecha para dúvida. Do ponto de vista da autoridade monetária pode até estar certo.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - BC ouve o mercado e principalmente um grupo mais seletivo. - Existem agentes de mercado que gostaria de ser ouvidos, mas não são. - Não sabe os critérios para constar da pesquisa Focus. - Além do mercado, ouve pouco. - O espaço dentro do BC para discutir ideias foi praticamente fechado. - Havia estímulos e espaços para produção de <i>papers</i> sobre vários assuntos, o que não gerava danos para a credibilidade já que era produção de cunho acadêmico. Era bom para oxigenar, mas agora simplesmente acabou. - Esse canal com a academia acabou. - BC reage de forma arredia frente aos questionamentos contrários, comportamento diferente de outras áreas do governo que recebem pelo maior com educação. - Essa postura torna o trabalho muito desgastante, já que o BC não aceita esse tipo de posição crítica.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Talvez só assuma esse tipo de postura com o Presidente Lula, mas muito mais para se explicar do que realmente para uma troca de ideias. - Sente estar havendo uma mudança com relação a isso em face da busca de uma maior aproximação com a presidência da república, talvez por pretensão políticas. - “Porque eu vou ouvir alguém se já estou certo”. “Dono da verdade” se a decisão é correta. - BC toma decisões operacionais (venda de swaps) em entendimento com o mercado para solucionar desequilíbrios do mercado.

	<ul style="list-style-type: none"> – BC não tem perfil de busca de entendimento e de negociação.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – BC é muito pouco permeável a esse tipo de posição de fora. – BC preocupa muito mais com imagem, no sentido mais raso da palavra, do que propriamente com o interesse de absorver essas posições. – Tem garantias do palácio do planalto para se comportar dessa forma.
PESQUISA FOCUS	
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – O processo de comunicação contribui, mesmo que parcialmente, para alcançar os objetivos de política monetária. – Não é a melhor comunicação do mundo, mas auxilia. Não tanto como as operações de autoridade monetária propriamente dita. – Muitos dos valores relativos à estabilidade da moeda foram disseminados graças à comunicação do BC com a sociedade. – Existe desconhecimento com relação às responsabilidades do BC.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= I 5 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Informação não falta no Banco Central, o que falta é alguém que possa explicar o que está sendo divulgado.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> – As informações são super relevantes porque interferem diretamente no dia a dia da sociedade. – Todos precisam entender o que o BC está fazendo. – Existem informações relevantes que poderiam ser disponibilizadas e que não são como, por exemplo, a aplicação e comportamento das reservas internacionais. – A divulgação de um maior número de informação daria oportunidade de ser exercido um maior controle da sociedade sobre o BC. – Informação sobre as ações que o BC toma acerca da cobrança de tarifas por parte dos Bancos. – Existem verdadeiros assuntos Tabus.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – São confiáveis.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – O acesso poderia ser melhorado. O site é pouco amigável e confuso. – A imprensa tem que batalhar para acessar algumas informações. Principalmente aquelas que não de divulgação ordinária por parte do BC. – Passou duas semanas para ter acesso a informações sobre portabilidade de crédito. Uma coisa básica de interesse de todo mundo. – “Não é mole não. É complicado”.

	<ul style="list-style-type: none"> - Acha que é difícil acessar as informações.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - As informações de interesse do Banco são disponibilizadas com celeridade. - Se for do interesse da imprensa pode ter certeza que vai demorar. - Divulgação adequada só se for do interesse do Banco.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> - Remeteu mais uma vez a questão da explicação e da compreensão.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> - A linguagem utilizada é hermética porque o BC acha que todo mundo sabe, não se interessa em facilitar a compreensão.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Sempre há informação a ser tratada e divulgada, mas não há preocupação em explicar muitas das medidas que são anunciadas. Por exemplo, foram anunciadas muitas medidas por ocasião da erupção da crise financeira, mas não tinha ninguém para explicar. E mesmo sendo medidas importantíssimas, a imprensa era quem tinha que interpretar o significado daquelas medidas correndo o risco de cometer equívocos. - Fazem muita pressão para contar com essas explicações, mas continuam tendo dificuldade para encontrar fontes de explicação para as informações disponibilizadas. - As explicações deveriam ser dadas pelas áreas responsáveis pelas medidas tomadas. - Anteriormente, na época do Armínio Fraga, sempre tinham alguém para explicar qualquer medida tomada pelo Banco. Havia uma grande preocupação em esclarecer tudo. Hoje não há essa preocupação. Solta-se uma nota e acha-se que isso é suficiente. - Entende que há descaso e arrogância do Banco, porque é obrigação do Banco explicar suas medidas e seu comportamento. Ainda mais porque são temas tão importantes e tão difíceis. - Qual é o objetivo de liberar 100 bi do compulsório. É para dar liquidez, é para evitar quebraadeira. - Se há interpretação equivocada eles ainda acham ruim. - Acha que o BC fala mais com o mercado, seja por meio dos instrumentos oficiais, seja por encontros reservados com banqueiros, o que ocorre muito frequentemente. - Há uma forte interlocução com o mercado, mas com a imprensa, que é quem fala diretamente com a sociedade, a relação é complicada. - Não explica as informações. - Divulga e deixa os atores interpretarem. - As explicações são muito resumidas e a linguagem é pouco acessível. - Não explica adequadamente as medidas tomadas - O BC entende que não tem que explicar nada para ninguém porque as ações do BC são autoexplicativas e autojustificáveis. Há arrogância, sobretudo dessa diretoria. Anteriormente havia maior aproximação da diretoria com a imprensa, inclusive fisicamente. O andar ocupado era próximo. - Tinha uma relação muito mais próxima, contatos diretos entre imprensa e diretoria. - Começou com o Malan, depois Loyola e aos poucos foram restringindo chegando ao ponto de

	<p>agora ter uma diretoria totalmente avessa ao diálogo.</p> <ul style="list-style-type: none"> – O acesso direto à diretoria é raro e complicado e trabalhoso.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Não justifica também. – O BC usa uma linguagem hermética.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – A audição não é boa. Demora para se sensibilizar às demandas da sociedade. – Dá como exemplo as questões das tarifas e dos cartões de crédito que o BC só se posicionou após forte pressão do Congresso e do Ministério da Fazenda. – Exemplo da audiência pública sobre cartão de crédito. Divulgou o encerramento da consulta e não deu maiores explicações sobre o conteúdo das propostas apresentadas. – Não mantém o debate sobre assuntos importantes (cartão de crédito e tarifas).
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> – O atual modelo de tomada de decisão é adequado e não deve mesmo ser tão envolvido por outros atores. – O que questiona é a forma de relacionamento do BC com a sociedade. – Eles querem ser tão independente que acham que não têm a obrigação de dar explicação e de prestar contas. – A prestação de contas não é boa.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O BC não sofre e não cede tanto a pressão da mídia: primeiro são poucos os jornalistas que cobrem o BC, são assuntos muitos técnicos, que não tem muita repercussão, a não ser quando sejam assuntos polêmicos. O fato é que esses assuntos não têm apelo popular e sem apelo popular não há como exercer pressão sobre qualquer instituição.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> – A pesquisa Focus deveria ser ampliada, abrangendo os economistas de empresas e do setor produtivo. Ela cria distorções e não é justificável já que os agentes envolvidos têm interesse direto nas projeções por eles apontadas.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – Se tiver ruído na comunicação do Banco central pode causar repercussões negativas na condução da política monetária. – A comunicação com o mercado é frequente e fluída e intensa. Suscitando até dúvidas quanto ao uso de informações privilegiadas. – Não fala tanto com a imprensa. – Até os técnicos tem medo de falar com a imprensa. Porque o Meireles baixou uma ditadura aqui só fala se ele autorizar. Nada é falado sem que haja a autorização do presidente. – O acesso direto à diretoria é raro, complicado e trabalhoso. – Deveriam escalar um técnico sempre que uma medida fosse tomada, não precisaria ser a diretoria. – Por mínima que seja a medida anunciada ela deve ser explicada. Enfim, o Banco central se comunica mal. – O processo de comunicação enquanto canal de transmissão da política monetária tem evitado ruído

e tem contribuído para o sucesso da política.

– As pessoas já se acostumaram com esse modelo de condução da política monetária e não deve ser mexida. O que deve ser atentado é para os outros temas, como tarifa bancária, compulsória, crédito,

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= A 1 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Falta transparência por não divulgar os modelos. – Intui que o BC não divulga os modelos porque eles não são rigorosos o suficiente. – BC não permite a falseabilidade das suas hipóteses. Não permite que sejam testados por outros atores principalmente a academia. – Dificulta a replicação dos testes econométricos.
RELEVANCIA	<ul style="list-style-type: none"> – Informação FOCUS sem relevância por envolver atores que não tem poder de formar preços.
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Justamente por não envolver outros atores e levar em conta só atores do sistema financeiros a informação não é confiável. – SF sobre-avalia as expectativas da SELIC por ter interesse na majoração da taxa, com isso compromete a confiabilidade da informação disponibilizada.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Não abordou.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Não abordou.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – Não abordou.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Não abordou.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Não se preocupa em explicar. – Deveria abrir os modelos de previsão de nível de inflação, e nível de atividade econômica. – Não explica e não justifica suas posições. – Não interage com outros atores senão os economistas do SF. – Opacidade do processo de tomada de decisão. – Pouco explicitado o processo de formação da taxa SELIC. – Com relação à dimensão de Argumentação/Comunicacional não vê o BC com uma postura autêntica de explicação ou justificação de suas decisões/posicionamentos.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Não explica, nem justifica. Já que seus modelos não são abertos à sociedade.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Estabelece posturas de Audição e Entendimento somente com os atores do SF.

	<ul style="list-style-type: none"> – Não gera oportunidades de audição ou entendimento com outros atores.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> – Não estabelece uma interlocução adequada. – Assume uma postura de distanciamento de outros atores.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Não Abordou.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> – As principais informações são justamente as previsões que estariam viesadas por considerarem somente os agentes financeiros. <ul style="list-style-type: none"> – Propõe envolver novos atores na pesquisa FOCUS.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – Promove reunião de convergência e “acerto” com o SF (“o que vocês acham que devo fazer?”). – As reuniões deveriam ser abertas – explicitadas.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= A 2 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – São, sim, suficientes. – Existem, contudo, limitações do arcabouço jurídico/institucional que limitam a possibilidade de uma maior divulgação. Algumas informações (projeção de pib/selic/desemprego) se divulgadas poderiam ensejar reclamações judiciais por parte de investidores, fragilizando a posição da instituição. – Os modelos econométricos do BC não são divulgados, mas não sabe se deveriam ser, por implicações jurídicas, pelas expectativas criadas. Além de poder restringir as ações do BC por comprometer com cursos de ação futuro. Não tem certeza se o BC esta errado em não divulgá-lo. – Muita informação pode causar problemas de entendimento no mercado e engessamento do campo de atuação do BC.
RELEVANCIA	
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – A confiabilidade é adequada. – Uma vez encontrou um erro nas séries estatísticas, mas algo esporádico.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Ressalta a dificuldade de acesso a alguns dados específicos relacionados, por exemplo, a derivativos financeiros e dados de crédito. São verificados empecilhos em alguns segmentos de informações. Respeitadas as circunstâncias de sigilo, poderiam ser disponibilizadas mais informações. Poderia ser estruturados alguns processos para, garantindo a segurança, a informação fosse acessada por pessoas devidamente autorizadas e acompanhadas. – O BC poderia permitir que alguns pesquisadores atuassem internamente, como o IBGE, onde os pesquisadores, mediante algum tipo de acreditação, atuam mais livremente. – O BC poderia estruturar melhor o acesso a informações sensíveis, permitindo que pesquisadores possam passar algum tempo dentro do BC, explorando os dados disponibilizados.

	<ul style="list-style-type: none"> – A acessibilidade poderia ser melhor. O site, principal meio de acesso as informações do Banco, não é muito amigável, nem intuitivo. “Site mal desenhado” dificultando o acesso às informações. – Articular com outras instituições de governo de forma a compatibilizar as bases de dados. – O BC deveria liderar uma iniciativa de compatibilização e acesso das diversas informações federais facilitando o trabalho dos pesquisadores.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Cronograma adequado, “às vezes atrasa um pouquinho” mas no geral não vê problema.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – De um modo geral as informações são claras. E quando há qualquer dificuldade de o pessoal do Banco se dispõe a explicar e esclarecer.
COMPREENSÃO	
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Esforça-se bastante para se fazer entendido, mas tem dificuldade, principalmente, por conta das limitações da imprensa econômica que apresenta fragilidade quanto ao entendimento sobre os assuntos de natureza complexa como os assuntos monetários. – O BC deveria fazer cursos e palestras para a imprensa entender melhor esses assuntos.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Existem os contrafactuais de projeções e cenários do mercado. – Nas atas do COPOM quando há divergências elas são apresentadas. – Justifica bem, poderia falar mais. – Está adequado.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Tem a reunião com os economistas, poderia ser ampliada para acadêmicos, mas reconhece que há dificuldades para ampliação desse público para que não vire assembleia. – “Se livrar dos caras chatos e inconvenientes”.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> – BC adquiriu uma credibilidade bastante grande. – BC tem dificuldades com as posturas assumidas por certos setores que se colocam sempre em posição contrária a qualquer posição do Banco. – BC deveria cuidar de melhorar a qualidade dos interlocutores principalmente junto à mídia.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Pluralidade/diversidade de posições assumidas pelos atores sociais, que não são amplamente homogêneos. Para toda posição do BC existem entendimento favoráveis e desfavoráveis.
PESQUISA FOCUS	
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – O BC poderia liderar iniciativas de compatibilização de base de dados de instituições governamentais. – Reconhecer o papel fundamental dos intermediários das informações que se colocam entre o BC e a sociedade. Esforço constante de se fazer entender. Temas muitos complexos que precisam de todo cuidado.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

= A 3 =

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> – O quantitativo de informação é adequado. A questão de quantidade parece resolvida. – Não precisa revelar tudo de forma direta. Pode exercer um pouco de discricionariedade. Revela de forma indireta, por exemplo, por meio de <i>working papers</i>. – Enquanto gestor de política econômica não precisa revelar, ele pode dar uma ideia por meio de mecanismos secundários. – Deve haver conservadorismo na revelação das informações para que não gere confusões e incertezas, sob pena de fragilizar o regime. A crença dos agentes é importante/fundamental, assim a total transparência é perigosa. – As informações disponibilizadas permitem simulações confiáveis e adequadas por parte dos agentes, o que sugere que as informações disponibilizadas são as relevantes. – Série de produto potencial utilizada pelo BC não é disponibilizada. – Para garantir a liberdade de fazer política não pode revelar tudo.
RELEVANCIA	
CONFIABILIDADE	
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Excelente para um acadêmico ou pessoa versada no assunto. – Completamente inacessível para o cidadão médio. – Tem conhecer um pouco para poder extrair as informações. – A apresentação dos dados no site não é a melhor. – Gosto muito da informação que está lá. Mas a extração poderia ser melhorada. – Melhorar o acesso a essas informações envolveria um custo e a utilização de recursos humanos que talvez não seja fácil de resolver.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Considera boa e adequada. Parece ser até um padrão entre os bancos centrais do mundo. – A frequência de 30 dias poderia ser melhor para reuniões do Copom.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – Para o cidadão comum as informações não são tão claras. – Se o BC não apresentar de forma técnica vai receber críticas duríssimas. – Falta atuação da mídia. O papel de mediação do caráter técnico da linguagem utilizada pelo BC para uma linguagem acessível pelo cidadão comum seria da mídia. – Poderia ser melhorada essa conexão entre BC-Mídia-Sociedade.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O cidadão médio não compreende a informação disponibilizada pelo BC. É uma informação compreensível para públicos especializados.

EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O BC se empenha em tentar explicar suas ações. Tem preocupação de dar argumentos para suas posições. – Expõe as palestras de seus dirigentes.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O processo de justificativa é bem menor. – Dão um pouco de justificativa, apresentam cenários alternativos, e possíveis cursos da economia. – Não considera o processo de justificação como ponto forte da comunicação do BC.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – BC preocupado em ter um conjunto de políticas econômicas que levem a consolidação de uma estratégia. – As alterações nas metas são exemplos de que o BC ouve outros atores relevantes. – Leva em consideração o custo social para alcance das metas. – A gradação das ações do BC demonstra seu interesse nas diversas opiniões, mas tem preocupação com a inflação acima da média da sociedade. Assume postura conservadora clássica de forma realista, dentro do que pode ser feito. – É sensível a situação da sociedade e da economia.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> – Participa da interlocução por meio de palestras, trabalhos para discussão (working paper), criar evento de interlocução e diálogo. Mas entende que essas opiniões não são levadas tanto em consideração, mas tem preocupação em seguir a estrutura de comunicação de outros BC's. – Não adianta envolver nas discussões posições que sejam diametralmente opostas às do BC. – Na hora do diálogo deve-se procura quem está próximo, quem vai agregar às discussões.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – A capacidade de responsabilização da sociedade é muito menor. – <i>Accountability</i> é quase zero. – As consequências das ações do BC não têm repercussão junto à sociedade. O assunto não chega à discussão da sociedade. – A <i>accountability</i> é frágil e complicada. É difícil instituir mecanismos reais de responsabilização. – A sociedade não reconhece devidamente o papel, o mérito e a relevância do BC. Tem dificuldade de reconhecer os resultados em termos de política monetária. – As questões técnicas não têm repercussão ou entendimento junto à sociedade.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> – Envolver outros atores na pesquisa Focus poderia ser desejável mais inviável de operacionalizar tendo em vista a quantidade de atores e pouco controle sobre eles. Possibilidade de instituir filtros de qualidade.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – 100% de transparência não é ótimo, não é desejável. Ser opaco é ruim, mas deve haver condições de fazer uma política monetária eficiente e nesse sentido uma total transparência não parece desejável. – Desconhecimento da população quanto aos assuntos do BC. As pessoas não fazem uso das informações do BC nas suas decisões financeiras. Não sabe como melhorar essa relação com a sociedade.

- A maioria das pessoas não tem conhecimento dos assuntos e dos temas relacionados a área de atuação do BC.
- A informação não chegou porque a maioria das pessoas não sabe fazer uso das informações do BC para suas tomadas de decisões.
- A transparência é perfeita para o setor financeiro, que é quem sabe ler e entender as informações do BC.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

≡ A 4 ≡

SUFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - O quantitativo de informação é suficiente e adequado. - Disponibiliza informações não só sobre política monetária como também sobre variáveis econômicas importantes. - Tem que tentar atender o público mais amplo possível, por isso é desejável disponibilizar o maior número possível de informação. - Em termos de informações estatísticas poderia ampliar um pouco mais. Informações específicas sobre setor bancário não são divulgadas, por conta do sigilo, mas poderia pensar em alguma forma de tornar essa informação anônima, para viabilizar o desenvolvimento dos trabalhos acadêmicos. - Os modelos são utilizados para tomada de decisão. Se tornados públicos não só a academia, mas o mercado financeiro e outros segmentos da sociedade terão acesso o que pode gerar especulação. Pode ser desejável para a academia, mas pode provocar ruídos e arbitragens em cima desses modelos. Mas para a academia não é tão difícil reproduzir os modelos do BC já que são utilizados os conteúdos desenvolvidos no mainstream. Não é tão hermético. Ainda mais quando se considera que os técnicos do Banco participam dos congressos sendo abertos a conversas sobre modelagens.
RELEVANCIA	
CONFIABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - São bastante confiáveis. - As fontes das informações geralmente são divulgadas, bem como as informações secundárias e as metodologias de obtenção dos dados (meta-dados) o que aumenta o grau de confiabilidade das informações.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - A informação que usa é muito fácil de acessar. - Muito disponível, com possibilidade de acesso a partir de qualquer lugar. - O canal mais utilizado é o site, mas algumas informações precisam de contatos diretos que nem sempre são possíveis. Quando não consegue estabelecer o contato a informação não fica disponível. - Os estudantes que conseguem acessar esses dados são funcionários do Banco, se não fossem não conseguiriam. Existe um pouco de burocracia para o acesso a essas informações.

	<ul style="list-style-type: none"> – O site é um pouco confuso, a forma de apresentação inspira cuidados quando da navegação. Para se chegar aonde se quer e precisa de pouco cuidado. O site é pouco amigável. – Existem outros institutos que fornecem os dados de forma mais amigável (IPEADATA). Onde se consegue visualizar melhor as informações. O Acesso é mais simples.
OPORTUNIDADE	<ul style="list-style-type: none"> – Com relação aos dados que usa, são disponibilizados com bastante brevidade. – São bastante atualizados. – Em geral quando a informação está disponível o Banco divulga. – Se está precisando de um dado, e se este dado existir, ele estará disponível. – Não vê problema com relação ao tempo de disponibilização.
CLAREZA/EXPLICITUDE	<ul style="list-style-type: none"> – A informação é clara. – Consegue-se identificar bem as variáveis que se precisa.
COMPREENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Uma vez acessada a informação é clara e compreensível. – Estão explicitadas as definições e metodologias.
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O BC se esforça bastante para se explicar. – Como a informação é divulgada para um público muito amplo, para o acadêmico, acostumado com uma linguagem mais técnica e rigorosa, a informação é passada em um nível muito básico, mas teria a vantagem de tornar a informação mais acessível para o público em geral. – Para a academia talvez deixe um pouco a desejar, talvez pudesse ter um pouco mais de rigor nas explicações. – Quando se pensa em um público em geral ela é transmitida de forma adequada. – Assume postura de explicação.
JUSTIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Em geral, entende que as justificativas apresentadas não são tão amplas. – Quando toma uma decisão vai em uma linha apenas. E fica muito baseado naquilo ali. – Assume postura focada, objetiva, justifica suas posições sem dar muita margem para outros possíveis cursos de ação. Até porque isso poderia alimentar alguma especulação. – Não cabe tanta justificção até porque economia não é uma ciência exata, se é tomada uma decisão ela deve ser claramente explicada, mas não cabe a explicitação de outras decisões possíveis, o que levaria somente a mais especulações e divergências.
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O Banco é bem aberto, <i>frequentemente</i> recebe acadêmicos, alguns, inclusive de prestígio internacional, da área de economia que vem dar cursos, apresentar modelos, discutir estimações, técnicas alternativas que estão sendo usadas em outros países. – O Banco é bem aberto para receber outras posições, principalmente do meio acadêmico. – Para os demais segmentos da sociedade entende que há também uma abertura razoável. A definição das metas de inflação não envolve somente o Banco Central, envolve também outros segmentos políticos o que leva a uma postura de audição.

	<ul style="list-style-type: none"> – Talvez pudesse haver uma participação maior dos setores produtivos que são afetados pelas decisões de política monetária. – Entende que para as decisões de meta poderia ser dada uma maior abertura incluindo algum outro setor representativo da sociedade.
ENTENDIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> – Não caberia uma postura de entendimento maior. – Academicamente falando a política monetária sob o regime de metas de inflação exige o comprometimento maior da autoridade monetária. Você tem um instrumento, você tem uma maneira de ajustar esse instrumento que é definido tecnicamente para atingir uma meta. Nesse caso a condução deve ser objetiva e tem que ficar claro para a economia como um todo que o Banco Central ta focado naquilo ali. Se você começa abrir muito essa discussão pode levar ao descrédito e aí acaba que a efetividade da política monetária fica comprometida. – Há espaço para abertura de discussão quando se vai definir a meta, permitindo a participação maior da sociedade. Mas uma vez que foi definido, para implementar a política deve-se seguir objetivamente as técnicas e os instrumentais que o Banco dispõe. Para o BC tem departamento de pesquisa que está sempre atualizado, fazendo estudos. – Para esse tipo de política é adequada a postura assumida pelo Banco. Esse tipo de política exige comprometimento, que é um dos pontos básico do regime. Tem que ter transparência, credibilidade e comprometimento. – Se você começa a abrir muito você vai perdendo o rumo, tornando a política pouco eficiente.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – O BC não é permeável aos movimentos de responsabilização e não poderia ser. Se quer atingir uma meta e está se comprometendo e tem um grau de transparência e quer transmitir confiabilidade não pode se deixar influenciar por opiniões diversas que sempre vão existir, em face de um ou outro segmento insatisfeito. Se você se deixar levar pela opinião pública ou pela imprensa acaba comprometendo seu curso de ação. – Nesse sentido o Banco tem que ser mais isolado. Pode justificar algum posicionamento ou outro quando for questionado e achar conveniente, mas não necessariamente precisa ficar aberto aos questionamentos. – O BC é pouco influenciado pelas pressões políticas (FIESP, VICE-PRESIDENTE) e só altera as taxas de juros quando acha justificável tecnicamente. – Não se deixa levar por argumentos políticos.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> – Não haveria necessidade de alterar a composição da pesquisa FOCUS, incluindo outros atores porque já existem outros institutos que fazem projeções levando em consideração outras perspectivas, considerando outros setores.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – Entende que o processo de comunicação tem sido bem utilizado devendo ser salientado a participação do Banco em congressos científicos, não só o Presidente participar de mesas de debates, mas também os técnicos que vão apresentar trabalhos e recebem críticas e sugestões, trocam ideias. Estabelece parcerias com membros da academia o que entende ser um canal de comunicação importante.

QUADRO SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

≡ A 5 ≡

	<ul style="list-style-type: none"> - A quantidade de informação é muito grande. - Existe um movimento de todos os bancos centrais do mundo de disponibilizarem suas informações – “revelando seus segredos”. É uma tendência mundial de divulgação maciça de informação. - Pela internet se tem acesso a praticamente todas as informações, quase que instantaneamente. Ampla gama de informações. - Qualquer pronunciamento dos presidentes do BC é disponibilizado. - Fruto da revolução das expectativas racionais, chegou-se a um consenso que informação é fundamental para que se saiba o que Banco Central quer fazer. - O regime de metas de inflação tem como um de suas bases essa questão de se informar ao público. - Pode-se dizer que algumas informações os bancos centrais não gostam de dar, mas também se compreende como as estimativas dos parâmetros a serem utilizados nos modelos econométricos (as estimativas não são tão boas quanto se gostaria). Se esses parâmetros e estimativas fossem revelados muita gente iria criticar. - Revelam a estrutura dos modelos, mas não revelam as estimativas dos parâmetros que estão usando. Talvez no futuro quando tiver um processo mais sedimentado talvez caiba revelar e tornar isso de acesso público, mas no momento é compreensível porque essas estimativas seriam extremamente sujeitas as críticas. - É uma parte delicada, principalmente porque a series estatísticas não são tão longas, o processo ainda está se sedimentando e também por conta das limitações da própria teoria econômica que ainda é pobre para fazer alguns tipos de previsões. - Os modelos servem somente como referência do processo decisório, daí porque as decisões serem tomadas com intervenção humana. - A política monetária tem um componente de arte, além de ciência.
SUFICIENCIA	
RELEVANCIA	- Não faz qualquer crítica a esse aspecto.
CONFIABILIDADE	- Procuram dar as informações existentes e não faz nenhuma crítica a esse aspecto.
ACESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Talvez seja uma questão relacionada à competência dos usuários com relação ao uso na internet. - Mas sua experiência em utilizar o site do Banco não tem nenhuma crítica.
OPORTUNIDADE	- São oportunas.
CLAREZA/EXPLICITUDE	- Todo banco central tem uma linguagem cifrada que tem que ser devidamente interpretada.

	<ul style="list-style-type: none"> – Alguma palavra mal expressa pode levar a decisões erradas. – O BC tem que ser muito cauteloso, precisa ter muito cuidado com as interpretações que as palavras podem causar. – Tem que ter cuidado com o que diz, e com o que não diz. Tem que ter muito cuidado com as maneiras com que se expressa (tanto presidente quanto diretores). – Qualquer antecipação de decisões futuras pode afetar profundamente os mercados. – Assim a linguagem de um BC é muito difícil de ser elaborada, mas cabe também o papel das pessoas que interpretam o que o BC quer dizer. – Esse é um problema de todos os Bancos Centrais. Qual é a linguagem que a gente usa para que não se tire conclusões errôneas? – O BCB tem tido muita cautela nessa comunicação com a sociedade. – A política monetária é algo extremamente potente e importante e não se pode falar em política monetária da mesma maneira que se fala de outros assuntos e temas. Tem que ser muito cauteloso e conservador na maneira que você transmite o que o Banco Central pretende fazer. – O Banco Central não quer afetar só a taxa de juros de curto prazo (mercado overnight), ele quer afetar a estrutura a termo da taxa de juros, a curva de longo prazo. Para isso tem que informar ao público o que ele pretende fazer no futuro para que as taxas de juros incorporem essa informação. Assim ele tem que ser muito cuidadoso no gerenciamento dessas expectativas.
COMPREENSÃO	
EXPLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Usa todos os meios/canais para explicar suas posições. – Também não pode falar demais para não gerara ruídos. – Tem obrigação de prestar contas e o setor público não tem essa tradição. – Mas o sistema de metas de inflação obrigou o Banco Central a ter todo um mecanismo de prestar contas. – Em uma linguagem meio cifrada, mas que dá a entender seu padrão de comportamento. – É sempre complicado se escrever. Algumas palavras podem ter significado indesejável. Ter que escolher bem as palavras para não causar comportamentos inadequados.
JUSTIFICAÇÃO	
AUDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Com relação à academia poderia ter uma postura mais ativa. – Poderia pegar a experiência que existe em outros países e poderia ter um programa que envolvesse permanente alguns pesquisadores financiados pelo BC para desenvolver trabalho/pesquisas na área econômica, gerando uma interseção maior. Como se observa em alguns Bancos Centrais. Seria um programa de financiamento de pesquisa, talvez uns vinte pesquisadores, que estariam em algumas ocasiões trabalhando no Banco. – Promover uma interação maior entre o Banco Central e a academia.

	<ul style="list-style-type: none"> – Teria retorno na produção científica (seminários, conferências, artigos) além de treinar sistematicamente gente nas áreas de interesse do Banco Central. – Pesquisas que não precisam estar relacionadas a questões operacionais do dia-a-dia, mas pesquisas que podem influenciar a maneira com que se faz e se pensa a política monetária. – Seguir essa tendência mundial e fazer uma interseção maior com a academia do ponto de vista institucional e com maior estruturação. – Fomentar a pesquisa de vários centros e manter pessoas pesquisando ativamente sobre temas de política macroeconômica e outros temas relevantes com repercussão de no longo prazo. – A pesquisa em um bem público e de interesse nacional, portanto passível de financiamento pelo BC. – A área de pesquisa do Banco é muito recente e ainda está se estruturando. – Instituir a figura do pesquisador visitante. – Sem qualquer viés de se privilegiar alguma instituição em particular – baseado em critério de mérito, com um comitê independente de avaliação. – O Banco Central se beneficiaria com a geração desse conhecimento qualificado. – Hoje em dia pode até pagar uma pesquisa aqui outra acolá mais nada muito estruturado. – Não teria custos maiores para o BC.
<p style="text-align: center;">ENTENDIMENTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> – A própria experiência brasileira, com outras configurações do Conselho Monetário Nacional, contento vários segmentos, atesta que esse “entendimento” não funciona. – Qualquer informação privilegiada sobre o curso da política monetária pode levar a ganhos financeiros de certos grupos. – Também não deve haver lobbies sobre a política monetária, cada uma querendo puxar a política monetária para seu interesse. – A sociedade já expressa suas vontades nas votações do Executivo e do Legislativo, não cabendo essa ampliação na operacionalização da política monetária. – Ao tornar pública as reuniões do Copom exigiria que os membros já tivessem seus textos previamente preparados. Nas reuniões há discussões, às vezes, com visões distintas e o comitê serve para buscar convergências nos debates para decisão mais adequada. – O comitê serve para que as decisões sejam mais embasadas. – As discussões podem ser até acaloradas e se fossem tornadas públicas não haveria essas discussões com divergências e contraposições muitas vezes salutar para o debate. – Na verdade se houvesse essa ampla divulgação teria que haver uma reunião prévia para que os debates pudessem ocorrer da forma mais aberta. – Essa explicitação inibiria os pronunciamentos e posicionamentos mais espontâneos e autênticos. – Deve manter o atual formato para que não haja perda no processo decisório.

	<ul style="list-style-type: none"> – A ingerência de grupos geraria vieses na política em benefícios de setores específicos em detrimento da sociedade em geral, a quem interessa que a inflação seja a mais baixa possível e a economia esteja caminhando para o pleno emprego.
RESPONSABILIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Em qualquer lugar do mundo sempre vai haver críticos que estarão discordando das políticas. – A postura de qualquer Banco Central tem que ser muito conservadora, pois o que está em jogo é o bem estar coletivo. – Não pode estar ouvindo todos os críticos, mesmo porque muitos críticos não entendem nada de política monetária. – Muitos colegas economistas não têm o treinamento adequado de teoria monetária. – O processo democrático é esse: as pessoas devem expressar suas críticas e obviamente o BC deve estar sempre atento aos argumentos apresentados, levando em conta aqueles que acha relevante ou não. – Se for olhar os resultados pode-se ver que a atuação do BC é adequada. – Avalia-se a política não pelos resultados, mas pelo instrumento. – Há uma discussão muito pouco informada. – No meio acadêmico a pessoas que falam o quem não sabem. No meio jornalístico também. – Há um engajamento político muito grande e as pessoas não são capazes de avaliar as coisas. – As pessoas deveriam ser sistematicamente desconsideradas quando falarem coisas que não se verificam na realidade.
PESQUISA FOCUS	<ul style="list-style-type: none"> – O setor financeiro é naturalmente muito preocupado com essas variáveis, por conta de sua atividade de tomar dinheiro emprestado e emprestar dinheiro, assim o comportamento da taxa de juros é uma variável fundamental para o setor financeiro, diferente de outros setores. – Outros setores não têm tanta preocupação com essa variável (taxa juros). – O sistema financeiro, em qualquer lugar do mundo, tem uma preocupação muito grande com o comportamento da taxa de juros. – O setor financeiro (obviamente) tem mais interesse em fazer essas projeções que outros setores da economia, daí o BC usar mais suas informações. – Mas nada impediria que, no futuro, outras instituições que também trabalhem com projeções sejam incorporadas no sistema. Bastando que trabalhem com critério, de forma sistemática e apurada. Que tenham estrutura e fundamentação técnica para esse trabalho. – Os formadores de preços (setor real) estão mais preocupados em acompanhar um subconjunto do sistema de preços, diferente do sistema financeiro que acompanha a totalidade.
OUTROS	<ul style="list-style-type: none"> – Interpretação distinta entre o BC e o mercado com relação ao comportamento da inflação no futuro. O mercado entende que o BC terá que, em algum momento, elevar a taxa de juros por conta do crescimento da atividade econômica. – Tudo vai depender de como o BC vai se comportar. – O Brasil teve uma mudança institucional muito grande a partir de 1994. Mas foi uma mudança de

fato e não de júri.

- A despeito de toda a pressão exercida por setores organizados da sociedade (sindicatos patronais e de trabalhadores) a política monetária tem sido mantida com o aval do presidente da república. Assim a política não deve mudar até o final do governo mesmo com a eventual saída do presidente Meirelles.
- Deveria avançar institucional e não depender da figura do presidente e ter, como em outros países, um arcabouço institucional mais independente em relação ao poder executivo. Tornando legal o que hoje é de fato. Mas isso é um problema complexo e complicado e os vários grupos de interesse organizados politicamente ainda não chegaram a uma conclusão de qual o melhor arcabouço institucional do Banco Central.
- A lei complementar que regula esse tema ainda não foi aprovada por que os interesses dos grupos organizados ainda não chegaram a um consenso de modelo de banco central imune a essas pressões de curto prazo.
- As pessoas não sabem o que pode significar essa independência, gerando até queda das taxas de juros, como no caso da Inglaterra.
- Pode reduzir a taxa de juros simplesmente com a mudança do arcabouço institucional.

APÊNDICE D - APRESENTAÇÕES E PRONUNCIAMENTOS

2009	<p>Dezembro 22/12/2009 - Perspectivas para a Inflação Mário Mesquita. 22/12/2009 - Vídeo da entrevista coletiva de divulgação do Relatório Trimestral de Inflação Mário Magalhães Carvalho Mesquita 18/12/2009 - Boletim Regional (PDF - 1 MB). Mário Mesquita</p> <p>Novembro 30/11/2009 - Apresentação do presidente do BC no Congresso Brasileiro da Construção 24/11/2009 - Discurso de Abertura do 5º Seminário de Mercado de Capitais (Anbima) Mário Mesquita 23/11/2009 - Palestra do presidente do BC no Seminário Internacional sobre Metas de Inflação e Câmbio Flutuante do INSPER 16/11/2009 - Palestra de abertura do Congresso Paulista de Jovens Empreendedores (PDF - 780 Kb) Henrique Meirelles 16/11/2009 - Apresentação do Diretor de Política Monetária do BC no Seminário Comemorativo dos 30 anos do Selic 13/11/2009 - Apresentação do presidente do BC no 8º Seminário da Febraban (PDF - 678 Kb) 12/11/2009 - Apresentação do presidente do BC no Bradesco Day</p> <p>Outubro 29/10/2009 - Apresentação do presidente do BC em seminário da União Geral dos Trabalhadores (PDF - 859 Kb) 28/10/2009 - Apresentação do presidente do BC na cerimônia de bancarização das famílias beneficiárias do Bolsa Família (PDF - 516 Kb) 27/10/2009 - Discurso de Encerramento do Seminário de Resolução de Falência de Instituições Financeiras (PDF - 78 Kb) 27/10/2009 - Apresentação do Diretor de Política Monetária do BC na Coppead – “O Brasil na Saída da Crise” 27/10/2009 - Apresentação do presidente do BC no Congresso Nacional de Crédito e Cobrança 27/10/2009 - Fortalecimento da Economia Brasileira e Enfrentamento da Crise Internacional</p> <p>Setembro 01/09/2009 - Apresentação do presidente do BC no Seminário Lide "O Brasil Pós-Crise" (PDF) 25/09/2009 - Perspectivas para a Inflação Mário Mesquita 25/09/2009 - Vídeo da entrevista coletiva de divulgação do Relatório Trimestral de Inflação 22/09/2009 - Apresentação do presidente do BC no evento "Copa 2014 - Rodada de Negócios" 21/09/2009 - Apresentação do presidente do BC no evento da Revista Banco Hoje 17/09/2009 - Audiência pública com o presidente do BC, Henrique Meirelles, na Comissão Mista de Orçamento na Câmara dos Deputados 15/09/2009 - Apresentação do presidente do BC no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social 13/09/2009 - Apresentação do presidente do BC na abertura do XIX Congresso Fenabreve</p> <p>Agosto 25/08/2009 - Apresentação do presidente do BC na Brazilian-American Chamber of Commerce - Henrique Meirelles 12/08/2009 - Relatório de Gestão das Reservas Internacionais - Mário Torós 10/08/2009 - Apresentação do presidente Meirelles na Firjan Henrique Meirelles 05/08/2009 - Apresentação do presidente do BC na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal 04/08/2009 - Boletim Regional Fortaleza Mário Mesquita</p> <p>Julho 29/07/2009 - Vídeo do pronunciamento do Procurador-Geral do BC sobre as atribuições da Procuradoria-Geral - Francisco José de Siqueira</p>
------	---

<p>14/07/2009 - Apresentação do presidente do BC na Câmara Brasil Alemanha 13/07/2009 - Apresentação do presidente do BC durante reunião ministerial 06/07/2009 - Apresentação do presidente do BC na Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Goiás 01/07/2009 - Perspectivas para a Inflação - Dados Regionais - Mário Mesquita</p> <p>Junho</p> <p>26/06/2009 - Vídeo da entrevista coletiva de divulgação do Relatório Trimestral de Inflação Mario Magalhães Carvalho Mesquita 26/06/2009 - Perspectivas para a Inflação - Mário Mesquita 23/06/2009 - Apresentação do presidente do BC na Câmara de Comércio do Brasil em Paris 18/06/2009 - Perspectivas para a Economia Brasileira - Câmara de Comércio Brasil-EUA - São Paulo - Mário Mesquita 03/06/2009 - Apresentação do presidente do BC em audiência das Comissões Especiais da Crise</p> <p>Mai</p> <p>29/05/2009 - Brazil: Economic Prospects (em inglês) – Mário Mesquita 27/05/2009 - Apresentação do presidente Henrique Meirelles na Comissão Mista de Orçamento 27/05/2009 - Apresentação do presidente do Banco Central no IDP 26/05/2009 - Apresentação do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, no IBEF/SP 26/05/2009 - Texto do pronunciamento do presidente do BC no 5º Congresso ANBID 15/05/2009 - Discurso de encerramento do XI Seminário Anual de Metas para a Inflação - Henrique Meirelles 15/05/2009 - Vídeo de encerramento do XI Seminário Anual de Metas para a Inflação Henrique Meirelles e Mário Mesquita 14/05/2009 - Vídeo de abertura do XI Seminário Anual de Metas para a Inflação Henrique Meirelles e Mário Mesquita 14/05/2009 - Texto do discurso do Diretor da Dipec no XI Seminário Anual de Metas para a Inflação - Mário Mesquita 08/05/2009 - Boletim Regional Rio de Janeiro (PDF - 1 Mb) Mário Mesquita 06/05/2009 - Apresentação do presidente Henrique Meirelles na CNI</p> <p>Abril</p> <p>24/04/2009 - Vídeo da palestra do presidente do BC no Prêmio Destaque Agência Estado Projeções 2009 17/04/2009 - Apresentação do presidente do BC na Câmara Americana de Comércio 16/04/2009 - Brazil: economic outlook (em inglês) Mário Mesquita - Câmara de comércio Brasil-EUA – Nova York 14/04/2009 - Apresentação do presidente do BC no debate "VEJA nas Universidades" Rio de Janeiro - RJ 01/04/2009 - Perspectivas para a Inflação - Dados Regionais (PDF) Mário Mesquita</p> <p>Março</p> <p>30/03/2009 - Vídeo da entrevista coletiva de divulgação do Relatório Trimestral de Inflação Mario Magalhães Carvalho Mesquita 30/03/2009 - Perspectivas para a Inflação - Mário Mesquita 25/03/2009 - Apresentação do presidente do BC na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal 20/03/2009 - Seminário “Extensão da Crise e Perspectivas”, promovido pelo Departamento de Economia da PUC-Rio, no Centro de Convenções da FIRJAN, Rio de Janeiro - Mário Mesquita 19/03/2009 - Apresentação do Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro do BC na ANDIMA e CETIP - Alexandre Tombini 19/03/2009 - Apresentação do Diretor de Política Monetária do BC na ANDIMA e CETIP Mario Torós</p>
--

	<p>05/03/2009 - Apresentação do presidente do BC no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - Palácio do Planalto - Brasília</p> <p>02/03/2009 - Texto do pronunciamento do presidente do BC na Reunião Extraordinária de Ministros Ibero-Americanos de Finanças - Porto/Portugal</p> <p>Fevereiro</p> <p>13/02/2009 - Apresentação do Presidente do BC na solenidade de entrega do prêmio "Qualidade em Bancos" 2008 - São Paulo - SP</p> <p>13/02/2009 - Apresentação do diretor de Política Monetária do BC no Seminário InterNews "Os Horizontes da Economia Brasileira" - Mário Torós - São Paulo - SP</p> <p>09/02/2009 - Apresentação do presidente do BC no IV Encontro do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea</p> <p>03/02/2009 - Economic Prospects in an Uncertain External Environment - texto em inglês -Mário Mesquita</p> <p>Janeiro</p> <p>19/01/2009 - Pronunciamento do presidente do BC na cerimônia comemorativa dos 10 anos de funcionamento do câmbio flutuante - Henrique Meirelles</p> <p>14/01/2009 - Apresentação do presidente do BC na Brazilian – American Chamber of Commerce em Nova Iorque</p>
2008	<p>Dezembro</p> <p>22/12/2008 - Perspectivas para a Inflação - Mário Mesquita</p> <p>22/12/2008 - Vídeo da entrevista coletiva de divulgação do Relatório Trimestral de Inflação</p> <p>Mario Magalhães Carvalho Mesquita</p> <p>18/12/2008 - Apresentação do presidente do BC na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal</p> <p>16/12/2008 - Apresentação do presidente do BC na Audiência Pública da Comissão de Constituição e Justiça do Senado</p> <p>05/12/2008 - Texto do pronunciamento do presidente na Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE)</p> <p>04/12/2008 - A Crise Financeira Internacional e o Brasil (PDF - 304 Kb)</p> <p>Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – Brasília - Henrique Meirelles</p> <p>Novembro</p> <p>26/11/2008 - Metas das políticas monetária, creditícia e cambial prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal - Henrique Meirelles</p> <p>25/11/2008 - Desafios para a Política Monetária no Brasil: Choques de Preços das Commodities e Turbulência Financeira Global - Mário Mesquita</p> <p>24/11/2008 - Evolução Recente da Economia Brasileira - Henrique Meirelles</p> <p>21/11/2008 - Metas de Inflação em Contexto de Incertezas Externas - Mário Mesquita</p> <p>21/11/2008 - Texto do pronunciamento do presidente no Congresso Europeu de Bancos em Frankfurt - Henrique Meirelles</p> <p>10/11/2008 - Áudio da entrevista coletiva do presidente do BC após a reunião do BIS São Paulo - Henrique Meirelles</p> <p>07/11/2008 - Boletim Regional Belo Horizonte - Mário Mesquita</p> <p>07/11/2008 - Áudio da apresentação do Boletim Regional em Belo Horizonte - Mário Mesquita</p> <p>06/11/2008 - Apresentação no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - Atuação do Banco Central frente à Crise (PDF - 972 Kb)</p> <p>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - Henrique Meirelles</p> <p>04/11/2008 - Áudio do pronunciamento sobre a regulamentação de empréstimos para ACC e ACE - Henrique Meirelles</p> <p>Outubro</p> <p>30/10/2008 - A Crise Financeira Global e o Brasil - Henrique Meirelles</p> <p>21/10/2008 - Apresentação na Câmara dos Deputados: Resistência Frente à Crise Financeira Global - Henrique Meirelles</p> <p>20/10/2008 - Pronunciamento do presidente do Banco Central na posse da nova diretoria da Anbid - Henrique Meirelles</p> <p>20/10/2008 - Áudio do pronunciamento na cerimônia de premiação da revista Balanço Anual, promovida pela Gazeta Mercantil - Henrique Meirelles</p> <p>17/10/2008 - Áudio do pronunciamento do Presidente do BC a respeito da regulamentação das operações de empréstimo em moeda estrangeira - Henrique</p>

<p>Meirelles</p> <p>09/10/2008 - O Brasil e a Crise Internacional - Mário Mesquita</p> <p>06/10/2008 - Áudio da entrevista coletiva do presidente do Banco Central sobre a Medida Provisória nº 442 - Henrique Meirelles</p> <p>06/10/2008 - O Brasil e a Crise Internacional - Henrique Meirelles</p> <p>06/10/2008 - O Brasil e a Inflação Mundial - Mário Mesquita</p> <p>03/10/2008 - Pronunciamento do Presidente do BC, Henrique Meirelles, no evento de inauguração do Sistema de Moedas Locais Brasil – Argentina, Buenos Aires</p> <p>Setembro</p> <p>30/09/2008 - Apresentação no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - Atuação do Banco Central Frente à Crise - Henrique Meirelles</p> <p>30/09/2008 - Brasil: Resistência Frente à Crise Financeira Global - Henrique Meirelles</p> <p>29/09/2008 - Vídeo da entrevista coletiva de divulgação do Relatório Trimestral de Inflação - Mário Mesquita</p> <p>29/09/2008 - Perspectivas para a Inflação - Mário Mesquita</p> <p>22/09/2008 - A Crise Financeira Internacional e o Brasil - Henrique Meirelles</p> <p>18/09/2008 - Áudio da entrevista do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, no Consulado do Brasil em Nova York</p> <p>16/09/2008 - Áudio da entrevista do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, sobre a situação econômica mundial</p> <p>05/09/2008 - II Seminário de Boa Governança do SFN - discurso do presidente do BC Henrique Meirelles</p> <p>04/09/2008 - II Seminário de Boa Governança no SFN – discurso do diretor de Fiscalização do BC - Alvir Hoffmann</p> <p>Agosto</p> <p>25/08/2008 - Perspectivas Econômicas - Mário Mesquita</p> <p>25/08/2008 - Áudio da apresentação em seminário sobre inflação - Mário Mesquita</p> <p>18/08/2008 - Evolução Macroeconômica Recente - Henrique Meirelles</p> <p>07/08/2008 - Boletim Regional - Recife - Mário Mesquita</p> <p>07/08/2008 - Áudio da apresentação do Boletim Regional – Recife - Mário Mesquita</p> <p>05/08/2008 - Perspectivas Econômicas - Henrique Meirelles</p> <p>05/08/2008 - Áudio do discurso de abertura do Seminário Grau de investimento, um novo ciclo para o Brasil - São Paulo - Henrique Meirelles</p> <p>04/08/2008 - X Seminário de Metas para a Inflação - texto do discurso de abertura - Henrique Meirelles</p> <p>04/08/2008 - X Seminário de Metas para a Inflação - texto do discurso de encerramento - Mário Mesquita</p> <p>04/08/2008 - X Seminário de Metas para a Inflação - vídeo do discurso de abertura - Henrique Meirelles</p> <p>04/08/2008 - X Seminário de Metas para a Inflação - áudio do discurso de encerramento - Mário Mesquita</p> <p>04/08/2008 - X Seminário de Metas para a Inflação - vídeo da entrevista do presidente do BC</p> <p>- Henrique Meirelles</p> <p>Julho</p> <p>15/07/2008 - Audiência Pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal - Henrique Meirelles</p> <p>10/07/2008 - Desafios para a Política Monetária - Henrique Meirelles</p> <p>10/07/2008 - Vídeo de discurso no seminário do Conselho das Américas - Henrique Meirelles</p> <p>Junho</p> <p>25/06/2008 - Evolução Macroeconômica Recente - Henrique Meirelles</p> <p>25/06/2008 - Vídeo da entrevista coletiva de divulgação do Relatório de Inflação - Mário Mesquita</p> <p>25/06/2008 - Perspectivas para a inflação - Mário Mesquita</p> <p>17/06/2008 - O Cenário Econômico Atual - Henrique Meirelles</p> <p>12/06/2008 - Formulação e Implementação da Política Monetária no Brasil - Alexandre Tombini</p> <p>Mai</p> <p>30/05/2008 - Evolução Recente da Economia - Henrique Meirelles</p>

	<p>29/05/2008 - Audiência Pública na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional - Henrique Meirelles</p> <p>13/05/2008 - Audiência Pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal - Henrique Meirelles</p> <p>Abril</p> <p>25/04/2008 - Brasil: Aumentando a Resistência a Choques Externos - Mário Mesquita</p> <p>Março</p> <p>27/03/2008 - Perspectivas para a inflação - Mário Mesquita</p>
2007	<p>Dezembro</p> <p>27/12/2007 - Perspectivas para a Inflação - Mário Mesquita</p> <p>Setembro</p> <p>27/09/2007 - Perspectivas para a Inflação - Mário Mesquita</p> <p>19/09/2007 - Brasil: No Rumo do Crescimento Sustentado - Henrique Meirelles</p> <p>Agosto</p> <p>31/08/2007 - Discurso do Presidente do BC, Henrique Meirelles, no encerramento do IX Seminário Metas para a Inflação</p> <p>Junho</p> <p>28/06/2007 - Apresentação do Relatório de Inflação do 2º Trimestre de 2007 - Mário Mesquita</p> <p>Março</p> <p>28/03/2007 - Apresentação do Relatório de Inflação do 1º Trimestre de 2007 - Mário Mesquita</p> <p><i>Publicado na Internet em 29/03/2007</i></p> <p>Fevereiro</p> <p>27/02/2007 - A Determinação da Taxa de Juros no Brasil - Henrique Meirelles</p>
2006	<p>Dezembro</p> <p>20/12/2006 - Apresentação do Relatório de Inflação do 4º Trimestre de 2006 - Afonso Bevilaqua</p> <p>20/12/2006 - Prestação de Contas no Congresso Nacional - Henrique Meirelles</p> <p>Novembro</p> <p>27/11/2006 - Discurso do presidente do BC, Henrique Meirelles, na cerimônia de 100 anos do prédio do Mecir.- Henrique Meirelles</p> <p>Setembro</p> <p>29/09/2006 - Tendências de Financiamento ao Setor Privado - Henrique Meirelles</p> <p>28/09/2006 - Apresentação do Relatório de Inflação do 3º Trimestre de 2006 - Afonso Bevilaqua</p> <p>Agosto</p> <p>11/08/2006 - A Consolidação da Estabilidade no Brasil - Afonso Bevilaqua</p> <p>11/08/2006 - Brasil: O Desafio do Crescimento - Henrique Meirelles</p> <p>Junho</p> <p>29/06/2006 - Apresentação do Relatório de Inflação do 2º Trimestre de 2006 - Afonso Bevilaqua</p> <p>14/06/2006 - Prestação de Contas no Congresso Nacional - Henrique Meirelles</p> <p>13/06/2006 - A Determinação da Taxa de Juros no Brasil - Comissão de Assuntos Econômicos do Senado - Henrique Meirelles</p> <p>05/06/2006 - A Importância do Crédito ao Consumo - Henrique Meirelles</p> <p>Abril</p> <p>06/04/2006 - Setor Externo, Inflação e Atividade: Perspectivas para 2006 - Afonso Bevilaqua</p> <p>Março</p> <p>30/03/2006 - Apresentação do Relatório de Inflação do 1º Trimestre de 2006 - Afonso Bevilaqua</p> <p>Fevereiro</p> <p>21/02/2006 - Implementação da Política Monetária no Brasil - Henrique Meirelles</p> <p>08/02/2006 - 2006: Consolidação dos Avanços Macroeconômicos - Henrique Meirelles</p>
2005	<p>Dezembro</p> <p>06/12/2005 - Discurso do presidente do BC, Henrique Meirelles, na abertura do Seminário sobre Riscos, Estabilidade Financeira e Economia Bancária</p> <p>02/12/2005 - Política Monetária e Dívida Pública: Um debate além do curto prazo - Rodrigo Azevedo</p>

	<p>02/12/2005 - Brasil: A Consolidação dos Avanços Macroeconômicos - Henrique Meirelles</p> <p>Outubro</p> <p>04/10/2005 - 6 Anos de Metas para a Inflação no Brasil - Afonso Bevilaqua</p> <p>Agosto</p> <p>09/08/2005 - Diretoria de Política Monetária - Atividades e Projetos - Rodrigo Azevedo</p> <p>Junho</p> <p>02/06/2005 - Modernização dos instrumentos de pagamento de varejo no Brasil - Rodrigo Azevedo</p> <p>Mai</p> <p>31/05/2005 - Brasil: Perspectivas Econômicas - Rodrigo Azevedo</p> <p>Abril</p> <p>29/04/2005 - Metas de Inflação e Evolução da Taxa de Câmbio no Brasil - Afonso Bevilaqua</p> <p>Março</p> <p>08/03/2005 - Unificação dos mercados e nova regulamentação das exportações - Alexandre Schwartzman</p> <p>Fevereiro</p> <p>28/02/2005 - Política Monetária: Tópicos da Agenda DIPOM 2005 - Rodrigo Azevedo</p> <p>Janeiro</p> <p>28/01/2005 - Brasil e a Construção do Crescimento Sustentado - Henrique Meirelles</p>
2004	<p>Dezembro</p> <p>02/12/2004 - Avaliação de 5 anos do projeto “Juros e Spread Bancário” - Afonso Bevilaqua</p> <p>Novembro</p> <p>30/11/2004 - Prestação de Contas no Congresso Nacional - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>10/11/2004 - Políticas de Crédito no Brasil - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>Setembro</p> <p>29/09/2004 - Administrando o Presente e Construindo o Futuro - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>Agosto</p> <p>02/08/2004 - O Brasil na Rota do Crescimento - Afonso Bevilaqua</p> <p>Junho</p> <p>04/06/2004 - Perspectivas para a Economia Brasileira - Eduardo Loyo</p> <p>Mai</p> <p>13/05/2004 - Evolução Recente da Economia Brasileira - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>Abril</p> <p>29/04/2004 - Prestação de Contas no Congresso Nacional - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>Março</p> <p>25/03/2004 - Brasil Rumo ao Crescimento Sustentado - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>01/03/2004 - Aula Magna Proferida pelo Presidente do Banco Central, Dr. Henrique Meirelles, na Faap</p>
2003	<p>Dezembro</p> <p>09/12/2003 - Abertura do Seminário: 2004 em Perspectiva, promovido pela Febraban - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>02/12/2003 - Íntegra do discurso do presidente Henrique Meirelles durante seminário organizado pelo PMDB no CN</p> <p>05/12/2003 - Íntegra do discurso de Henrique Meirelles em jantar da Febraban no dia 4/12</p> <p>Novembro</p> <p>28/11/2003 - Seminário Economia Bancária e Crédito - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>17/11/2003 - 4o. Seminário de Atendimento Bancário - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>11/11/2003 - Mercado de Capitais - Luiz Augusto de Oliveira Candiota</p> <p>04/11/2003 - Discurso do ex-diretor de Assuntos Internacionais Beny Parnes</p> <p>04/11/2003 - Discurso de posse do diretor de Assuntos Internacionais Alexandre Schwartzman</p> <p>Alexandre Schwartzman</p> <p>04/11/2003 - Discurso do Presidente Henrique Meirelles na posse do diretor Alexandre</p>

	<p>Schwartzman</p> <p>Outubro</p> <p>29/10/2003 - Prestação de Contas - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>29/10/2003 - Prestação de Contas no Congresso Nacional - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>Setembro</p> <p>05/09/2003 - Panorama Econômico - Afonso Bevilaqua</p> <p>04/09/2003 - Evento da Acrefi, Salvador - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>Agosto</p> <p>28/08/2003 - Seminário Depois do Consenso de Washington - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>26/08/2003 - Palestra Política Monetária, Inflação e Crescimento Econômico - Henrique de Campos Meirelles (PDF - 95 Kb)</p> <p>22/08/2003 - Crédito e Desenvolvimento Econômico - Luiz Augusto de Oliveira Candiota</p> <p>21/08/2003 - Posse do Diretor Eduardo Loyo no Banco Central - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>18/08/2003 - Posse da nova diretoria da Anbid - Henrique de Campos Meirelles (PDF - 62 Kb)</p> <p>04/08/2003 - Política monetária, inflação e crescimento econômico - Henrique Meirelles</p> <p>Mai</p> <p>30/05/2003 - Desinflação Política Monetária e Rolagem de Instrumentos Cambiais - Henrique Meirelles</p> <p>28/05/2003 - Taxa de Juros Spread Bancário e Autonomia do Banco Central - Henrique Meirelles</p> <p>Abril</p> <p>10/04/2003 - O Brasil de 2002 e 2003 - Ilan Goldfajn</p> <p>05/04/2003 - Inflação no Brasil - Henrique Meirelles</p> <p>02/04/2003 - Política Monetária Creditícia e Cambial e Impacto Fiscal de suas Operações (LRF) - Henrique Meirelles</p> <p>Fevereiro</p> <p>17/02/2003 - Perspectivas para a Economia Brasileira em 2003 - Ilan Goldfajn</p> <p>Janeiro</p> <p>21/01/2003 - Carta Aberta ao Ministro da Fazenda - Henrique de Campos Meirelles</p> <p>07/01/2003 - Discurso de Posse do Presidente do Banco Central do Brasil - Henrique de Campos Meirelles</p>
--	---