

TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: LIMITES E POTENCIALIDADES

Caroline LANHI, (UFMT)¹
Débora Cristina TAVARES (UFMT)²

Resumo: Novas possibilidades de acesso à informação e comunicação em rede dão tônus às tentativas de se proporcionar mais transparência, tanto nas relações pessoais quanto na política, na economia, entre outras áreas. Frente a esse quadro, o trabalho em questão se propõe a analisar o uso das tecnologias de informação e comunicação na construção da transparência pública, bem como suas limitações e potencialidades. Por meio de pesquisa bibliográfica, estuda-se a inserção das tecnologias de informação e comunicação no processo de construção de transparência no Brasil a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011 – que instituiu a obrigatoriedade da internet para disponibilização de dados públicos. Com base em Jenkins (2009), Wolton (2011), Castells (2002) e França (2012), o trabalho tenta compreender o espaço ocupado pelas TICs na sociedade contemporânea pautada pela transparência. Como resultado, identifica-se que, apesar de fundamentais, as ferramentas tecnológicas não esgotam a problemática da transparência pública, uma vez que esta extrapola o campo da informação e depende também da comunicação para se realizar.

Palavras-chave: Tecnologias de informação e comunicação; Transparência pública; Comunicação.

Abstract: New possibilities for access to information and network communication strengthen attempts to provide more transparency both in personal relationships and in politics, in the economy and other areas. Within this background, the present work's purpose is to analyse the use of the information and communication technologies in the construction of public transparency, as well as its limitations and potentialities. Based on bibliographical research, this work consists in studying the insertion of the information and communications technologies in the process of transparency construction in Brazil since the advent of the Access to Information Act (nº 12.527/2011), which established the Internet requirement for the provision of public data. Based on Jenkins (2009), Wolton (2011), Castells (2002) and França (2012), the present work seeks to comprehend the space occupied by the information and communication technologies in contemporary society, guided by transparency. As a result, it has concluded that, in spite of their importance, the technological tools do not exhaust the topic of public transparency, since this one goes beyond the field of information and also depends on communication to be achieved.

Keywords: Information and communication technologies; Public transparency; Communication

INTRODUÇÃO

¹ Jornalista, mestranda em Estudos de Cultura Contemporânea (ECCO) pela Universidade Federal de Mato Grosso, caroline.lanhi@gmail.com.

² Professora doutora da Pós-graduação em Estudos de Cultura Contemporânea, da Universidade Federal de Mato Grosso, dedetavares@gmail.com.

Transparência é palavra de ordem na contemporaneidade. Novas possibilidades de acesso à informação e comunicação em rede dão tônus às tentativas de se proporcionar mais transparência, seja na política, na economia, nas relações pessoais ou na mídia. No âmbito de uma sociedade democrática, o acesso à informação é tomado como fundamental para o exercício da cidadania, efetivação da democracia e combate à corrupção. Bobbio (2017) já defendia que participação e decisão coletiva só podem existir dentro de um contexto de governo visível, em que as ações e tomadas de decisões são publicizadas.

O direito à informação, garantido no Brasil pela Constituição Federal de 1988, foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527, de 2011. Foram 23 anos entre o texto constitucional e a regulamentação. A partir do dispositivo legal, foi instituída a obrigatoriedade de páginas eletrônicas oficiais da transparência – os Portais Transparência – aos poderes executivo, legislativo e judiciário, incluindo a administração indireta. Assim, a internet se tornou a principal plataforma de acesso aos dados públicos no país.

O que se vê hoje é um ciclo de oferta e demanda de dados que impulsiona o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, resultando no aumento de capacidade e mais ferramentas tecnológicas que, por sua vez, viabilizam a produção de novos dados e informações. Até 2020, a perspectiva é que o volume de dados no mundo chegue a 40.000 Exabytes (40 trilhões de Gigabytes), conforme estudo da Universe of Opportunities and Challenges³, divulgado pela Open Knowledge Brasil⁴ em 2017. Esse grande volume de dados utilizados pela economia global é o que se denomina de Big Data.

Poder-se-ia dizer, inicialmente, que a transparência é proporcional ao aumento do volume de informações circulantes na web. Afinal, se bem utilizados, esses dados

³ Disponível em <https://br.okfn.org/2017/09/29/o-que-faremos-com-os-40-trilhoes-de-gigabytes-de-dados-disponiveis-em-2020/>.

⁴ A Open Knowledge Brasil (OKBR) - Rede pelo Conhecimento Livre - é parte da Open Knowledge Internacional, Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos e apartidária presente em 66 países.

poderiam resultar em mais transparência para a população, melhorando a relação entre empresas e clientes, aperfeiçoando serviços, inclusive no setor governamental. Entretanto, a transparência – tão idealizada desde os primeiros movimentos de modernização – é mais complexa do que parece e vai além da informação.

Ao se observar a questão, percebe-se que a Lei de Acesso à Informação brasileira possui dimensões comunicacionais (GERALDES; SOUSA, 2013) inerentes ao processo dialógico entre Administração Pública e sociedade. Por isso, é urgente lançar um olhar comunicacional sobre o acesso à informação, sob o risco das plataformas oficiais para transparência pública se tornarem meros depósitos de dados em formato aberto, distanciando-se do papel preponderante que delas se espera na consolidação da democracia. Nesse sentido, o trabalho em questão se propõe a estudar o papel das tecnologias de informação e comunicação na construção da transparência pública a fim de compreender suas limitações e potencialidades.

O PAPEL DA INTERNET PELA LAI

Na regência do direito fundamental à informação – e à comunicação – no Brasil está o princípio da publicidade⁵. Logo em seu artigo 3º, a LAI diz que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, princípios estes presentes no artigo 37 da Constituição Federal brasileira.

O dispositivo legal em questão também estabelece diretrizes⁶ que devem ser seguidas pelo poder público para garantir o acesso à informação, e a publicidade como regra geral – sendo o sigilo a exceção – é o primeiro dessa lista, seguido de: divulgação de informações de interesse público de forma ativa (sem necessidade de solicitação); utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao que a lei chama de cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social.

⁵ Conforme artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

⁶ Artigo 5º da Lei 12527/2011

Mas para além do princípio da publicidade, a Lei de Acesso a Informação brasileira também incorporou novos conceitos que, segundo Paes (2012), ampliam o entendimento sobre esse princípio, chamando a atenção para o conceito de transparência. É o que a autora vai chamar de princípio da “máxima transparência”, também apresentado por Mendel (2009) como princípio da máxima divulgação, o qual deve reger o direito à informação e, conseqüentemente, as leis de liberdade de informação.

Assim, a internet, enquanto ferramenta de informação e comunicação, foi definida como principal forma para alcançar essa “máxima divulgação” de informações públicas. Para tanto, instituiu-se a obrigatoriedade do Portal Transparência a todos os poderes⁷, os quais devem manter em suas páginas eletrônicas um *link* para acesso direto as suas respectivas páginas de transparência. Trata-se da chamada transparência ativa, em que o poder público deve disponibilizar um rol de informações independente de requerimentos por parte dos interessados.

O reconhecimento da internet como plataforma para o acesso aos dados públicos segue o curso natural das políticas de governo eletrônico, um movimento de modernização do Estado iniciado a partir da emergência das tecnologias de informação e comunicação como forma de aperfeiçoar a relação entre Estado e cidadão. A concepção do governo eletrônico vai muito além de prestar serviços ao cidadão, passando também pela prestação de contas, pela transparência, otimização de recursos públicos e diálogo com o cidadão.

Observa-se assim que, desde suas origens, tanto o ideal da transparência quanto as normas jurídicas que tratam do tema no Brasil vão ao encontro do direito à comunicação em seu sentido mais amplo, abrangendo o acesso à informação e à produção de conteúdo, bem como o direito de liberdade de informação e de expressão (URUPÁ, 2016).

⁷ Página eletrônica oficial da transparência se tornou a porta de entrada do cidadão aos dados relativos à administração pública. Estão isentos da obrigatoriedade do Portal da Transparência os municípios com menos de 10.000 habitantes, os quais devem, entretanto, se utilizar de outros meios para disponibilizar de forma ativa as informações consideradas obrigatórias, como: cartazes e outros materiais para consulta, conforme a Lei 12527/2011.

A comunicação, pertencente ao núcleo da sociedade moderna, é inseparável do movimento de emancipação do indivíduo e do nascimento da democracia. E isso, segundo Wolton (2012, p. 10), se deve a três fatores: primeiro, porque supõe seres livres para os quais a liberdade de informação e de comunicação está no cerne de todas as relações sociais e políticas; segundo, porque deve administrar constantemente os dois sentidos contraditórios provenientes de duas heranças políticas, dos séculos XVIII e XIX, a liberdade individual e a igualdade de todos; e terceiro, porque a comunicação é a condição para a democracia de massa.

Entretanto, o aspecto comunicacional ainda está à margem do debate político-social em torno da democracia e da transparência pública. Em alguns casos, as iniciativas se resumem ao tecnicismo e ao processo de transmissão de informação. Criam-se sites, portais e aplicativos para smartphones para estreitar a relação entre Estado e cidadão, mas pouco avançamos sobre o aspecto comunicacional que permeia essas tecnologias, a possível interação entre instituição pública e sociedade, e sobre o que se está comunicando – se estiver – e para quem.

E se atualmente se quer falar de informação, é para dar atenção à comunicação que, do ponto de vista da hierarquia absurda, mas bem real, é a ainda mais desvalorizada que a informação. Contudo, ambas são evidentemente ligadas; e, sobretudo, a questão da comunicação é a única completamente em sintonia com a democracia de massa. Aliás, não é por acaso que as duas realidades se beneficiam de tão pouco prestígio cultural. E é também a razão pela qual os desgastes da comunicação não são piores que os da democracia (WOLTON, 2012, p. 22).

A TRANSPARÊNCIA PAUTADA PELAS TICS

A ascensão de um ideal de sociedade pautada pela transparência, movida, entre tantos fatores, pela descrença nas instituições públicas, por um discurso de moralização do Estado e de combate à corrupção, está na base da ideia de construção de uma cultura da transparência. Presente na Lei de Acesso a Informação brasileira, a expressão foi tomada como meta da administração pública, presente nos discursos de líderes políticos e gestores governamentais. A construção de uma cultura da transparência iniciaria dentro das instituições públicas, em que o agente público, compreendendo a importância de o

Estado ser transparente com a sociedade, passaria a adotar essa postura no dia-a-dia, atuando assim como um indutor de transparência.

A expressão “cultura da transparência” então surge em oposição à expressão “cultura do segredo” ou “cultura do sigilo”, sedimentada por diferentes autores que debatem democracia, Estado e administração pública. Segundo Jardim (1999, p.21), o Estado brasileiro, desde o seu surgimento, teve a opacidade como um dos seus mais nítidos atributos, prevalecendo a cultura do segredo. E mesmo depois da Constituição de 88, a transparência pública se manteve restrita ao que o autor chama de “retórica do discurso democrático.

Ao tomar esse fenômeno de transparência do ponto de vista macro, ocupando o setor público apenas uma parte desse processo, observa-se que ele ganha potência a partir da popularização das tecnologias de informação e comunicação (TICs), em especial a internet. Estamos falando do espaço que a tecnologia e as diferentes mídias – meios pelos quais circulam informações, mensagens, imagens (FRANÇA, 2012) – vem ocupando na sociedade e do modo como a produção e circulação de conteúdo se transformou, impactando também nas relações entre pessoas, instituições, mercado.

A mídia, conforme França (2012), caracteriza a sociedade contemporânea, uma vez que é por meio dela que nos relacionamos uns com os outros. Ela é parte constitutiva das práticas sociais. A autora vai dizer que a mídia é o espaço onde a sociedade fala com ela mesma, já que por meio dela nos informamos, nos exprimimos, moldamos nosso cotidiano:

A mídia faz parte da sociedade, está inserida nela como estão os postos de saúde, as defensorias públicas, os estádios esportivos, por exemplo. É uma das instituições da sociedade, e congrega os múltiplos dispositivos através dos quais essa sociedade produz e faz circular suas informações e representações” (FRANÇA, 2012, p. 11-12).

Pode-se dizer então que os Portais Transparência também são meios que sociedade tem para dialogar com ela mesma. Afinal, trata-se de uma ferramenta de comunicação entre Estado e cidadãos, e ambos compõem a sociedade. A definição de um portal eletrônico enquanto principal porta de acesso dos cidadãos às informações públicas

e meio de interação entre instituição e população nada mais seria que o resultado da configuração contemporânea de mídia e sociedade.

O modelo de transmissão de um para muitos ficou para trás e o que se tem hoje são meios que possibilitam que esses muitos se relacionem entre si. As técnicas de comunicação, em especial a internet, trouxeram mudanças significativas no modo de viver, trabalhar e se divertir, na economia, na educação, entre tantas outras áreas.

Também Castells (2002) vai dizer que a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas. Trata-se, segundo o autor, de um novo formato econômico-tecnológico da informação que transformou as relações comerciais, sociais, as noções de trabalho e emprego, espaço-tempo e, como não seria diferente, a comunicação – a qual acaba por ser a transformação mais aparente dentro desse processo.

Com essa nova formatação, de uma sociedade em rede, tem-se uma conexão potencializada entre o local e o global. Uma sociedade moldada por tendências conflitantes de globalização e identidade (CASTELLS, 2002, p. 17), caracterizada por uma nova forma de organização baseada na revolução informacional e no capitalismo, o que resultou na globalização das atividades econômicas e em uma cultura de virtualidade a partir de uma mídia onipresente.

Para Wolton (2012), a dimensão que as novas tecnologias tomaram na sociedade contemporânea se deve a três características: autonomia, domínio e velocidade. Juntas, elas modificaram os processos de acesso, produção e circulação de bens simbólicos, originando o que Jenkins (2009) denominou de cultura participativa, a partir da qual diferentes pessoas e grupos são atores nos processos de produção e distribuição de mídia a fim de atender interesses coletivos.

Isso não significa que esses processos não existiam antes da popularização da internet, e sim que as novas tecnologias desempenharam um papel fundamental para o desenvolvimento do cenário que temos hoje, mais democrático, veloz e abrangente. Trata-se de um fenômeno que, para Jenkins (2009), representa um impulso democrático por permitir que mais pessoas participem do processo midiático e comunicacional:

O crescimento da comunicação em rede, especialmente quando associada às práticas da cultura participativa, cria uma diversidade de novos recursos e facilita novas intervenções para uma variedade de

grupos que há muito tempo lutam para se fazer ouvir. Novas plataformas criam aberturas para mudanças sociais, culturais, econômicas, legais e políticas, além de constituírem oportunidades para a diversidade e a democratização, pelas quais vale a pena lutar (JENKINS et al, 2014, p. 21)

A cultura contemporânea, que tem em seu cerne a estreita relação entre sociedade mídia, impactou diretamente na noção de transparência político-social que construímos hoje. Cada vez mais se é capaz de produzir e colocar em circulação grandes volumes de informações, mensagens, imagens e na mesma proporção é cobrado das instituições – não só as públicas – esse mesmo posicionamento, teoricamente transparente.

Pode-se ilustrar esse movimento utilizando como exemplo o mercado da moda, que vem sendo cada vez mais questionado pelos consumidores, os quais querem saber de onde vem a matéria prima utilizada, qual a situação da mão de obra empregada e de que maneira as empresas vêm trabalhando para reduzir o impacto ambiental de seus produtos. Não seria diferente com as instituições públicas, pautadas por um regime democrático e por uma Constituição que prevê o acesso às informações e o controle social.

Entretanto, já diz Wolton (2011), não podemos transferir para a tecnologia toda a problemática da transparência, como se somente ela fosse capaz de dar conta dos problemas políticos e sociais relacionados ao controle social Brasil. Isso porque se trata de um país com grandes desigualdades sociais, em que o acesso à internet, apesar de amplo, não é universal, e onde a educação ampla e qualidade ainda está longe de ser garantida a todos os cidadãos.

A sociedade em rede, também alerta Castells (2002), acaba por estabelecer a marginalização de alguns setores, em um processo contínuo de inclusão e exclusão. Ou seja, ao mesmo tempo que temos uma aceleração do desenvolvimento tecnológico, haverá sempre uma parcela excluída por esse processo devido a fatores diversos: políticos, econômicos, sociais, geográficos, culturais, entre outros.

Esse é, segundo Matos (2009, p. 124), o grande desafio da comunicação pública⁸ no país: “viabilizar a esfera pública ampla, isto é implementar vias materiais e imateriais para a troca de informações que seja, ao mesmo tempo, acessíveis e universais”. O mesmo poderia ser aplicado à transparência pública, já que as tecnologias são sim importantes, mas não representam, sozinhas, a chave para a transparência no país.

A comunicação está no cerne do debate sobre a transparência juntamente com a informação – apesar de apenas esta última estar no centro dos debates e ações do poder público. Comunicar é um processo de reconhecimento da figura do outro, de alteridade, de afetação mútua (FRANÇA, 2012), de transformação (MARCONDES FILHO, 2010), de negociação (WOLTON, 2011).

Wolton (2011) lembra que a produção e o acesso a um número cada vez maior de informações não significam, necessariamente, comunicação, já que esta última não se consolida somente pela mensagem. É o que o autor vai chamar de *incomunicação*, uma espécie de descompasso entre a informação e a comunicação, em que a onipresença da informação torna a comunicação ainda mais difícil. Ou seja, um contexto caracterizado pela diversidade de pessoas envolvidas nos processos de comunicação, por um aumento significativo da informação circulante e indivíduos que, além de resistirem a essas informações, produzem seus conteúdos e expõem suas opiniões, cada um tentando mostrar seu ponto de vista.

Assim, enquanto o ato de informar está ligado a um processo de transmissão, sem reconhecer o outro como figura de alteridade, a comunicação está no campo da negociação, ou seja, da cultura democrática. Da mesma forma, a transparência se revela na ação (JARDIM, 1999): acessar algo ou alguém, participar de algo, conhecer, desvendar, ir além do que se vê. Comunicação e transparência bebem na fonte da democracia, pois ambas consideram o outro não apenas um ouvinte, mas um interlocutor, participante ativo, que faz escolhas.

⁸ Duarte (2011) diz que comunicação pública se trata de um processo comunicativo entre Estado, governo e sociedade, com o objetivo de informar para a construção da cidadania. Além disso, Matos (2009) propõe que a comunicação pública seja entendida um espaço para debate, negociação e tomada de decisões.

CONSIDERAÇÕES

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) impactam e transformam as práticas sociais contemporâneas, o que inclui os processos de abertura dos Estados e de construção da transparência, tanto no setor público quanto no privado. Na área governamental, a internet foi instituída como a principal forma de acesso aos dados públicos e, dessa forma, de construção da transparência.

O volume de dados disponível na rede é cada dia maior e as possibilidades de utilização dessas informações para fins de transparência pública são inúmeras a partir das tecnologias de informação e comunicação. Criam-se sites, aplicativos e inteligência artificial para alcançar a transparência, mas ainda pouco se sabe sobre o aspecto comunicacional que permeia esse processo. Como apresentado ao longo deste trabalho, a transparência vai além da transmissão de informações, ela se revela na ação de acessar algo ou alguém, participar, conhecer, desvendar, ir além do que se vê. Trata-se, tão quanto à comunicação, de um processo de reconhecimento do outro, de troca.

Sem desconsiderar a importância das tecnologias de informação e comunicação, Wolton (2011) faz uma crítica à ideologia tecnicista ao afirmar que estamos transferindo para as ferramentas tecnológicas o trabalho de resolver problemas sociais; subordinando a comunicação à tecnologia; colocando a técnica no centro do modelo de sociedade. Esse modelo é questionado pelo autor por não proporcionar a convivência entre as diferenças, afastando-se da comunicação.

França (2012, p.17) também reflete se estamos mais poderosos com as tecnologias que se tem hoje: “nunca como agora a humanidade pode vasculhar e acompanhar em conjunto tudo que se passa, em todos os lugares”. Por outro lado, pondera, “estamos sendo realmente afetados pela avalanche de fatos e ocorrências que nos são reportados cotidianamente – às vezes a cada hora? Quais e quantos ainda mantêm seu poder de afetação? São eles provocadores de sentido?”.

Por fim, observa-se com esse trabalho tanto a necessidade de estudar a transparência pública para além da fronteira da regulamentação, da legislação, como também expandir a abordagem do campo tecnológico para o campo comunicacional.

Visto que, apesar de a internet ter modificado os processos de acesso, produção e circulação de informação, a transparência também é da ordem da comunicação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Lei nº 12.527 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo.** São Paulo: Unesp, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura.** v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DUARTE, Jorge. **Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública.** In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania.* São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4. p.121-134.

FRANÇA, Vera. **O acontecimento e a mídia.** Galaxia (São Paulo, Online), n. 24, p. 10-21, dez. 2012.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. **As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública.** Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>

JENKINS, Henry. **Cultura da Convergência.** São Paulo: Aleph, 2009.

_____. **Cultura da conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável.** São Paulo: Aleph, 2014.

MATOS, Heloísa. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações.** São Paulo: Smmus, 2009.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>

PAES, Eneida Bastos. **Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, 2012. ano 49, n. 193. Jan/mar, p. 242. Disponível em: <
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496570/000940661.pdf?sequence=1>>

WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____. **Internet e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. Porto Alegre: Sulina, 2012.