

FACULDADE CÁSPER LÍBERO
PROGRAMA DE MESTRADO EM COMUNICAÇÃO

**TRANSPARÊNCIA NA
ESFERA PÚBLICA INTERCONECTADA**

DANIELA BEZERRA DA SILVA

SÃO PAULO

2010



Creative Commons 3.0

Atribuição - Compartilhamento sob a Mesma Licença
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br>

DANIELA BEZERRA DA SILVA

TRANSPARÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA INTERCONECTADA

Dissertação apresentada para o programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, mestrado em Comunicação, da linha de pesquisa “Processos Midiáticos: Tecnologia e Mercado”, da Faculdade Cásper Líbero, como requisito parcial à obtenção do título de mestre, sob a orientação do Prof. Dr. Sérgio Amadeu da Silveira.

FACULDADE CÁSPER LÍBERO
PROGRAMA DE MESTRADO EM COMUNICAÇÃO
SÃO PAULO, 2010

*O progresso é impossível sem mudança.
Aqueles que não conseguem mudar as suas mentes
não conseguem mudar nada.*

Bernard Shaw

Agradecimentos

Aos meus pais, por todo o apoio dedicado aos meus estudos e a este trabalho; pelo amor, carinho e confiança incondicionais; e por serem os grandes exemplos de persistência, luta e dedicação que não me permitem desistir dos desafios que surgem nas nossas vidas,

À minha irmã Fernanda, pelo amor e afeto, pela torcida verdadeira e por cuidar bem de mim em todos os momentos,

À irmã do coração Juliana, pelo carinho, pela alegria e pelo companheirismo,

Ao amigo Diogo, pelo incentivo e pelas ideias compartilhadas,

À minha família, em especial vó, tias e madrinhas – mulheres guerreiras e solidárias como eu gostaria de ser um dia – pelo amor, cuidado e afeto,

Ao amigo Pedro, parceiro nas reflexões sobre internet e transparência que inspiram este trabalho, por me fazer companhia e tornar mais divertido o desafio,

À amiga Bianca, pelo carinho e pelo apoio para continuar seguindo em frente,

Ao amigo Thiago, pelo companheirismo e pelas conversas sempre alucinantes,

Aos colegas da Casa de Cultura Digital, por dividirem comigo o cotidiano, os sonhos e os ideais,

Ao colega pesquisador Tiago Peixoto, pelas referências para este trabalho,

Aos meus professores e aos membros da banca, pelos ensinamentos e pelo conhecimento compartilhado,

Aos funcionários Nalva, Gi, Daniel e Jairo, pelo apoio e pelo incentivo,

Ao meu orientador Prof. Sérgio Amadeu, por compartilhar comigo seus conhecimentos e provocações sobre tecnologia, política e sociedade; e por ter apoiado esta pesquisa em todos os momentos, mesmo quando as estruturas burocráticas e concentradoras de poder desejaram o contrário.

RESUMO

Esta dissertação aborda como a transparência, no campo da política, é impactada pela configuração de uma nova esfera pública, mediada pelas tecnologias de informação e comunicação. É retomado o princípio da publicidade das ações de governo e suas manifestações em instituições democráticas contemporâneas, como na constituição brasileira e nas leis internacionais de acesso à informação pública. Faz-se uma reflexão de como essas e outras instituições essenciais à democracia são afetadas pelas novas práticas de colaboração em rede, compreendendo o acesso a dados governamentais abertos como centro das questões de participação e transformação política da esfera pública interconectada.

Palavras-chave: Transparência. Esfera pública interconectada. Dados governamentais abertos. Princípio da publicidade. Internet. Política. Comunicação. Benkler. Bobbio.

ABSTRACT

This dissertation approaches how political transparency changes by the configuration of a new public sphere, which is mediated by information and communications technologies. It takes the principle of publicity for government actions and its demonstrations on institutions of contemporary democracies, such as the Brazilian Constitution and international access to information laws. The dissertation reflects on how these and other essential democratic institutions are affected by new practices of networked collaboration, understanding the access to open government data as a central issue for matters such as participation and political transformation on the networked public sphere.

Keywords: Transparency. Networked public sphere. Open government data. Principle of publicity. Internet. Politics. Communications. Benkler. Bobbio.

Sumário

1. **Introdução**
 - 1.1 **Apresentação**, 10
 - 1.2 **Observação de um caso: transparência nos EUA**, 11
 - 1.3 **Dados governamentais abertos**, 23
 - 1.4 **Contribuições esperadas**, 30
2. **Fundamentação teórica**
 - 2.1 **O poder público em público**, 35
 - 2.2 **Democracia e *accountability***, 44
 - 2.3 **Esfera pública interconectada**, 51
3. **Cenário histórico-institucional da transparência no Brasil**
 - 3.1 **Leis de transparência**, 61
 - 3.2 **Lei de Acesso à Informação Pública**, 81
4. **Tecnologias e práticas da transparência**
 - 4.1 **Arquitetura em rede**, 88
 - 4.2 **Formatos abertos**, 92
 - 4.3 **Mashups**, 96
 - 4.4 **Crowdsourcing**, 101
 - 4.5 **Hacks**, 103
5. **Considerações Finais**, 107

1. **Introdução**

1.1. **Apresentação**

O conceito de transparência, tal como é aplicado no campo da política, nasce de uma apropriação metafórica de um conceito das Ciências da Terra. Na Física, transparência é a propriedade dos materiais que têm a capacidade de permitir que se veja através deles. Na política, essa propriedade é atribuída a instituições que permitem que os cidadãos “vejam através” de suas estruturas, e possam assim tomar consciência dos fluxos informacionais que transpassam os centros de poder.

A presente pesquisa tem a intenção de abordar o conceito de transparência, advindo do campo da política, considerando a existência de um novo contexto comunicacional, que provoca alterações profundas na esfera pública. Ela tem o objetivo de dar uma resposta ao seguinte problema: como as possibilidades de informação e comunicação inauguradas pelas tecnologias em rede, que transformam diversos aspectos da esfera pública na contemporaneidade, influenciam a questão da transparência?

A percepção de que tais transformações existem se baseia na observação dos fenômenos de uma nova esfera pública, diferente daquela que existia no contexto da mídia de massa. Com a descentralização proporcionada pelas tecnologias da informação da comunicação e pela arquitetura comunicacional em rede, o espaço de discussão dos assuntos de interesse público, onde a informação ganha o potencial de se transformar em poder, sofre profundas alterações, que se refletem em diversas áreas da sociedade e, conseqüentemente, nos processos políticos.

Trata-se de um período de ressignificação dos processos de decisão coletiva, bem como das instituições e dos atores que, no contexto da esfera pública mediada pela mídia de massa, protagonizavam esses processos. O que muda nessa nova esfera pública, em relação à questão da transparência, é que os fluxos informacionais de interesse público, antes concentrados em algumas instituições, como os governos, por exemplo, agora transpassam a periferia das redes, de forma distribuída e independente – ou pelo menos têm esse potencial.

Esse potencial dos cidadãos controlarem diretamente (em oposição a representativamente) as informações de interesse público impacta na ideia de que cabe às instituições simplesmente *permitir que se veja através* de suas estruturas. Entender o que isso muda na transparência; e levantar questões sobre como esses novos paradigmas transformam o jeito que a sociedade faz política e, em última instância, a democracia, são ações que fazem parte dos objetivos desta pesquisa.

1.2. Observação de um caso: transparência nos EUA

A inspiração para esta pesquisa surgiu da percepção de que uma revolução de práticas e valores acontece na comunicação contemporânea, e que essa mesma revolução também afeta – ou pelo menos deveria afetar – o campo da política.

No projeto desta pesquisa, ela ainda era apresentada como uma investigação de possibilidades, uma articulação de conceitos e teorias que demonstraria as relações potenciais entre processos de comunicação, transparência e participação política. A observação empírica, até então, se dava sobre iniciativas pontuais como a do governo local de Washington, DC e do governo da Grã Bretanha; pioneiros no convite à sociedade ao trabalho colaborativo com informações governamentais¹, e na manifestação contundente pela transparência do governo federal norte-americano, sob gerência do novo presidente Barack Obama, logo no seu início, o que será abordado em seguida. No decorrer da investigação, foi verificado o interesse crescente da opinião pública pelo tema da transparência, e o surgimento de diversas iniciativas relacionadas à disponibilização de informações governamentais para o uso dos cidadãos na rede. De forma que o que nasceu como a análise conceitual de uma possibilidade tornou-se um exercício de observação de uma realidade concreta, passível de exemplificação com

¹ Em 19 de outubro de 2007, o governo de Washington, DC, que já disponibilizava dados governamentais em formato de *feeds* RSS, organizou os bancos a disposição dos cidadãos no website *Data Catalog*. Um mês depois, novos formatos foram adicionados para facilitar a integração das informações públicas com tecnologias comuns da rede, como os serviços Google Maps e Google Earth. Mais informações em <http://data.octo.dc.gov/>. Acesso em Fev/2010.

Em 18 de junho de 2008, o governo da Grã Bretanha, por iniciativa de um movimento da sociedade civil chamado *Power of Information Taskforce*, disponibilizou informações governamentais para que fosse lançado o *Show Us a Better Way*, um concurso de desenvolvimento de soluções web com o mote “mostre-nos o que você construiria com informação pública que nós ajudamos a subsidiar seu projeto”. Mais informações em <http://www.showusabetterway.co.uk/>. Acesso em Fev/2010.

alguns casos de uso, e orientada por princípios emergentes de posicionamento em relação à informação pública.

É possível identificar o crescente interesse da opinião pública pelas correlações entre tecnologias e política, principalmente a partir da eleição do presidente dos Estados Unidos Barack Obama. A articulação de eleitores por meio de redes sociais e de dispositivos de comunicação móveis, altamente inspirada no movimento *grassroots* – prevendo a emergência de manifestações locais, direcionadas pela auto-organização dos cidadãos em torno de interesses comuns – já havia sido decisiva para a vitória das eleições prévias contra a então favorita senadora Hillary Clinton, e foi identificada como um os fatores mais importantes do processo eleitoral². O uso da rede na campanha, tanto de Obama quanto de seu adversário, John McCain, também foi celebrado como uma estratégia vencedora na promoção da participação dos cidadãos na política, já que esses compareceram em número recorde às urnas, apesar do sistema eleitoral americano não ser orientado pela obrigatoriedade do voto. O índice de 61,7% de votos válidos entre os potenciais votantes norte-americanos é o maior desde 1968.

Apesar de tais acontecimentos terem sido motivados por diversos fatores, o fato é que a eleição de Obama, além de criar um ambiente de otimismo em relação ao uso das tecnologias de informação e comunicação com fins de mobilização política, também representou uma transição importante em relação ao trato com as informações públicas nos Estados Unidos.

No dia 21 de janeiro de 2009, o presidente Obama direcionou um memorando intitulado *Transparency and Open Government* a todos os chefes de departamentos executivos e agências. Segundo esse memorando, a atual administração se comprometia a criar “níveis sem precedentes de abertura” no governo. O presidente chamava os representantes do poder executivo a trabalharem para “assegurar a confiança e estabelecerem um sistema de transparência, participação pública e colaboração. A abertura vai fortalecer a democracia e vai promover eficiência e efetividade ao governo”³. O memorando determina também três dimensões da abertura a serem exploradas no Poder Executivo norte-americano:

² As informações sobre a campanha de Obama são baseadas em um artigo da publicação *Technology Review*, do MIT, disponível em <http://www.technologyreview.com/Infotech/21222/?nlid=1283&a=f>. Acesso em Fev/2010.

³ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/. Acesso em Fev/2010.

| | |
|---|---|
| <p>O Governo deve ser transparente</p> | <p>Transparência promove <i>accountability</i> e provê informação para os cidadãos sobre o que o Governo deles está fazendo.</p> <p>Informações mantidas pelo Governo Federal são propriedade nacional. Minha administração tomará ações apropriadas, consistentes com as leis e com as políticas públicas, para tornar públicas as informações de forma que o público possa encontrá-las com facilidade e utilizá-las. Departamentos executivos e agências devem fazer uso de novas tecnologias para colocar informações sobre suas operações e decisões em meios online e imediatamente disponíveis para o público.</p> <p>Departamentos executivos e agências devem também solicitar <i>feedback</i> público para identificar que informações tem o melhor uso por parte do público.</p> |
| <p>O Governo deve ser participativo</p> | <p>O engajamento público amplia a efetividade do Governo e aumenta a qualidade das suas decisões. O conhecimento está largamente disperso pela sociedade, e oficiais públicos se beneficiam ao ter acesso a esse conhecimento disperso.</p> <p>Departamentos executivos e agências devem oferecer aos Americanos maiores oportunidades de participar na criação de políticas públicas e de fornecer ao seu governo os benefícios da sua informação e expertise coletiva.</p> <p>Departamentos executivos e agências também devem solicitar sugestões públicas de como nós podemos ampliar as oportunidades de participação pública no Governo.</p> |

| | |
|---------------------------------|---|
| O Governo deve ser colaborativo | <p>A colaboração engaja ativamente os Americanos no trabalho com o seu Governo. Departamentos executivos e agências devem usar ferramentas inovadoras, métodos e sistemas para cooperar entre si, através de todos os níveis do Governo, e com organizações não-governamentais, empresas e indivíduos do setor privado.</p> <p>Departamentos executivos e agências devem solicitar <i>feedback</i> público para avaliar e melhorar o seu nível de colaboração e para identificar novas oportunidades para a cooperação.</p> |
|---------------------------------|---|

Não obstante – e ressaltando, mais uma vez, o protagonismo do uso das tecnologias em prol da transparência – a presidência dos Estados Unidos encarregou o Chefe de Tecnologia de Informação do Estado da criação de uma diretiva detalhada de governo aberto, composta por estratégias e políticas públicas que garantissem a manutenção dos três fatores abordados no memorando.

Em resposta ao memorando, foi lançada uma política chamada *Open Government Initiative*⁴, liderada pela especialista em democracia eletrônica da New York University e agora Chefe de Tecnologia para Governo Aberto, Beth Noveck; e pelo próprio Chefe de Tecnologia de Informação, Vivek Kundra.

Um projeto consistente e de grande abrangência relacionado à disponibilização de informações governamentais para a sociedade, com foco em possibilidades de uso e recombinação dessas informações, faz parte dessa iniciativa. O catálogo de dados *Data.gov*⁵ foi lançado na internet em 22 de maio de 2009, com a proposta de disponibilizar largas quantidades de dados governamentais de órgãos do governo federal para a sociedade.

Tal política demonstra a grande ligação que o tema da transparência passa a ter com a disponibilização de dados governamentais. Dados, na computação, são grupos de

⁴ Disponível em <http://www.whitehouse.gov/Open/>. Acesso em Fev/2010.

⁵ Disponível em <http://data.gov>. Acesso em Fev/2010.

informação que representam as características de uma ou de mais variáveis⁶. No contexto desta pesquisa, podem ser entendidos como parcelas de uma informação maior e estruturada, que não têm necessariamente sentido quando isoladas de seu contexto, mas que justamente pelo fato de serem simples parcelas, têm a capacidade de ganhar múltiplos sentidos quando recombinações a outras. A relação intrínseca dos dados governamentais com a questão da transparência será abordada com maior detalhamento no próximo item desta pesquisa.

Grande parte dos dados disponibilizados pelo *Data.gov* já estavam dispersos pelas agências e departamentos do Governo Federal norte-americano. A consolidação deles em um catálogo, com informações adicionais sobre formato e periodicidade, faz parte da estratégia de convite à sociedade para o uso continuado dos dados e das tecnologias. Segundo a missão do site:

“Participação pública e colaboração serão as chaves do sucesso do *Data.gov*. O *Data.gov* permite que o público participe do governo deixando disponíveis para download *datasets* federais, para construir aplicativos, conduzir análises e realizar pesquisas. O *Data.gov* vai melhorar baseado no *feedback*, nos comentários e nas recomendações do público, e por isso nós encorajamos os indivíduos a sugerirem *datasets* que eles gostariam de ver, além de avaliar e comentar os *datasets* atuais, e sugerir formas de melhorar o site.”⁷

Apesar da baixa quantidade de conjuntos de dados disponibilizadas no momento do lançamento, o *Data.gov* – assim como muitos outros catálogos de dados governamentais públicos surgidos no período – pode representar uma experiência coletiva de gerenciamento de informação pública, muito mais distribuída do que poderia acontecer no contexto da mídia de massa, com os aparelhos comunicacionais centralizados nas mãos do governo ou de grandes corporações.

A Sunlight Foundation, fundação norte-americana especialmente ligada à questão da transparência e com foco voltado para a questão dos dados governamentais e suas formas de disponibilização na rede, fez críticas a alguns pontos relacionados ao *Data.gov*. Segundo a avaliação do *Sunlight Labs* – braço de desenvolvimento e inovação da fundação –, é um problema que as centenas de *datasets* prometidas pelo

⁶ Baseado no artigo *Data* da Wikipedia em inglês. Disponível em <http://en.wikipedia.org/wiki/Data>. Acesso em Fev/2010.

⁷ Disponível em <http://data.gov/about>. Acesso em Fev/2010.

Chefe de Tecnologia da Informação do Estado Vivek Kundra no dia 26 de maio, dias depois do lançamento do catálogo, ainda não tivessem sido publicados até meados de novembro deste ano. Além disso, em 13 de novembro, “aproximadamente metade dos *datasets* (293/600) no catálogo de dados ‘brutos’ [do inglês *raw*, que define os dados em sua forma primária, a mais próxima possível de como foram gerados, sem alterações] são conjuntos de dados de inventários de eliminação de resíduos tóxicos, quebrados em estados individuais e territórios, e depois mais quebrados ainda em anos individuais, de 2005 a 2008. Isso está muito aquém das expectativas, e de estar em dia com as diretrizes públicas. Isso precisa ser consertado”⁸. Após as críticas, Clay Johnson, diretor da *Sunlight Labs*, escreveu em 29 de novembro: “Apesar de nós reclamarmos sobre o alcance e a qualidade dos dados no *Data.gov*, nós acreditamos que ele é um grande passo para a transparência. Esperamos que mais esforços sejam dedicados a consolidar os dados todos num mesmo lugar”⁹.

Em mais uma resposta ao memorando por transparência, colaboração e participação de Obama, no dia 8 de dezembro de 2009, o chefe de tecnologia de informação dos Estados Unidos adereçou uma diretiva de governo aberto a todos os dirigentes de órgãos públicos federais do país.

A diretiva relembra que “os três princípios de transparência, participação e colaboração formam a ‘pedra angular’ de um governo aberto. Transparência promove *accountability*¹⁰ por prover ao público as informações sobre o que o governo está fazendo. Participação permite que o público contribua com ideias e expertise, então, o governo pode fazer políticas públicas com o benefício das informações que estão largamente dispersas pela sociedade. Colaboração melhora a efetividade do governo, encorajando parcerias e cooperação na instância federal, através dos níveis do governo e entre instituições privadas”¹¹. Além de dar instruções claras em relação à políticas de governo aberto no plano federal norte-americano, a diretiva coloca prazos para as ações, encorajando as agências do governo a avançarem no plano o quanto for possível de

⁸ Trecho do post publicado no blog da *Sunlight Labs* na ocasião do lançamento do *Data.gov*. Disponível em <http://www.sunlightlabs.com/blog/2009/get-your-act-together-datagov/>. Acesso em Fev/2010.

⁹ Disponível em <http://www.sunlightlabs.com/blog/2009/open-data-were-thankful/>. Acesso em Fev/2010.

¹⁰ As teorias do *accountability* serão abordadas nos referenciais teóricos, no capítulo 2.

¹¹ Disponível em http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf. Acesso em Fev/2010.

acordo com as suas possibilidades. Resumidamente, a diretiva determina que é responsabilidade das agências do governo federal:

| | |
|---|---|
| <p>1. Publicar informação online</p> | <p>Para aumentar o <i>accountability</i>, promover a participação informada do público e criar oportunidade econômica, cada agência deve tomar prontamente atitudes que aumentem o acesso à informação tornando-a disponível online e em formatos abertos – independentes de plataforma, processáveis por máquina e sem restrições de reuso da informação.</p> <p>A diretiva orienta para que as agências respeitem a abertura como prerrogativa, publiquem dados frequentemente, de forma que eles possam ser recuperados, baixados, indexados e buscados por aplicativos web. E para que usem a tecnologia para disseminar informação útil, em vez de esperar por requisições.</p> <p>Prazos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 dias para a liberação de 3 <i>datasets</i> em formatos abertos no <i>Data.gov</i>; - 60 dias para a criação de uma página específica relacionada às atividades ligadas à diretiva de governo aberto em cada uma das agências federais, com direcionamento para os datasets, espaço aberto para requisições de informação e para sugestões, reports anuais de informação pública, etc. |
| <p>2. Ampliar a qualidade da informação governamental</p> | <p>Para ampliar a qualidade da informação governamental disponível para o público, líderes senior devem se certificar que a informação segue padrões de qualidade e deve adequar sistemas e processos das agências federais para se adequarem a essa conformidade.</p> <p>Prazos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 dias para designar um oficial responsável pela qualidade das informações orçamentárias a serem levadas a público; - 60 dias para que o diretor do <i>Office of Management and Budget</i> publique uma estrutura técnica para a qualidade das informações orçamentárias a serem publicadas em websites como o <i>USAspending.gov</i>; - 120 dias para que o diretor do <i>Office of Management and Budget</i> publique um plano estratégico de longo prazo para a transparência dos gastos federais. |

| | |
|--|--|
| <p>3. Criar e institucionalizar uma cultura de Governo Aberto</p> | <p>Para criar níveis sustentáveis e sem precedentes de abertura e <i>accountability</i>, os líderes sênior devem fazer grandes esforços para incorporarem os valores da transparência, da colaboração e da participação no dia a dia das suas agências. Alcançar o objetivo de um governo mais aberto requer que as várias disciplinas profissionais do governo (de políticas públicas, de escopo legal, de finanças, de operações tecnológicas) trabalhem juntas para definir e desenvolver soluções de governo aberto. A integração das várias disciplinas facilita a organização e a duração das transformações na forma como o governo trabalha.</p> <p>Prazos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 120 dias para a publicação de um Plano de Governo Aberto, sobre como as agências vão ampliar a transparência e a participação pública nas suas atividades; - 45 dias para o estabelecimento de um grupo de trabalho no Governo Federal com foco em transparência, <i>accountability</i>, participação e colaboração. Esse grupo de agentes sêniores deverá criar um fórum interno para o compartilhamento de práticas; criar também um fórum externo, com os mesmos objetivos, convidando a sociedade, empresas e pesquisadores à participação; e coordenar esforços relacionados à diversas demandas legais de transparência orçamentária; - 90 dias para que o diretor do <i>Office of Management and Budget</i> publique um direcionamento sobre como as agências podem usar desafios, prêmios e outras estratégias de incentivo para encontrar maneiras inovadoras e com alto custo-benefício para ampliar o governo aberto. |
| <p>4. Criar uma política que permita a estruturação de um Governo Aberto</p> | <p>As tecnologias emergentes abrem novas formas de comunicação entre o governo e as pessoas. É importante que as políticas evoluam para se dar conta do potencial da tecnologia para um governo aberto.</p> <p>Prazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 120 dias para que o chefe de Tecnologia de Informação, o administrador do <i>Office of Information and Regulatory Affairs</i> revisem as políticas orçamentárias para identificar impedimentos burocráticos ao governo aberto e para usar as tecnologias e, quando necessário, propor novos procedimentos nessa área. |

O acompanhamento das políticas determinadas pela diretiva ao longo do tempo é que vai permitir avaliar a capacidade de cumpri-las e sua efetividade. O importante, neste momento, é que o plano mostra que é possível priorizar a transparência e a abertura enquanto princípios, e que também é possível transformar essas prioridades em um plano ágil, interdisciplinar e participativo de ação conjunta entre estado e sociedade.

É preciso lembrar que o status do trato com informações públicas nos Estados Unidos, e o pioneirismo nas iniciativas de disponibilização de dados governamentais de forma sistemática e estruturada, encontram fortes embasamentos legais no país. Desde 1966, os norte-americanos contam com o *Freedom of Information Act* (Ato pela Liberdade de Informação), ou FOIA¹². O Ato entrou em vigor no ano seguinte, determinando que a partir de então documentos governamentais anteriormente sob sigilo de Estado viessem inteira ou parcialmente a público.

O FOIA é um artefato jurídico importante com o qual os cidadãos podem contar para pedir a liberação de conteúdos em poder do governo dos Estados Unidos, mas além disso, ele prevê que as informações governamentais devem ser liberadas, a não ser quando classificadas dentro de exceções, como casos de segurança de Estado e quebra de privacidade. Há projetos desse mesmo caráter em tramitação no Brasil, mas até o presente momento, o país não conta com uma lei específica de acesso à informação pública – o que será abordado com maiores detalhes no capítulo 3.

É importante dizer que, desde 1 de novembro de 2001, por causa do Decreto 13233¹³, assinado pelo então presidente George W. Bush, o FOIA era vigente nos Estados Unidos com severas restrições. Por conta das investigações dos atentados terroristas ao Pentágono e ao World Trade Center, ocorridos em setembro daquele ano, e do posterior agravamento das políticas de segurança nacional, a liberdade de informação e a transparência ficaram comprometidas. Durante os anos da gestão Bush, o FOIA foi muito mais utilizado para justificar negativas de acesso a informação, com base nas exceções que prevê, do que para garantir o acesso a documentos e dados governamentais.

¹² Disponível em <http://www.justice.gov/oip/index.html>. Acesso em Fev/2010.

¹³ Informações disponíveis em http://en.wikipedia.org/wiki/Executive_Order_13233. Acesso em Fev/2010.

O primeiro memorando assinado pelo atual presidente Barack Obama, sobre a transparência e abertura do governo, fez-se assim essencial para uma mudança de postura em todos os níveis do Poder Executivo – saindo de tempos de sigilo e obscuridade, e voltando as diretivas do governo lançadas a partir de então em direção à transparência e à abertura. Além dele, um outro memorando, intitulado *Freedom of Information Act*¹⁴, pede do Departamento de Justiça novas diretrizes¹⁵ para o Ato (publicadas e vigentes desde 19 de março deste ano), derrubando as praticadas no governo Bush, com a seguinte justificativa:

“O Ato de Liberdade de Informação deve ser administrado com uma presunção clara: em caso de dúvida, a abertura deve prevalecer. O Governo não deve manter informações confidenciais apenas porque os oficiais públicos podem ser envergonhados por sua liberação, porque erros ou falhas podem ser revelados, ou por causa de medos especulativos ou abstratos. A não-liberação nunca deve ser baseada em um esforço para proteger os interesses pessoais dos oficiais do Governo, custando àqueles a quem esses deveriam servir. Em resposta a pedidos de informação baseados no FOIA, agências do Poder Executivo devem agir prontamente e em espírito de cooperação, reconhecendo que tais agências são servidoras do público”.¹⁶

Outro dispositivo legal que regula o acesso às informações, principalmente no que tange às possibilidades de uso e ressignificação destas por parte dos cidadãos, é a seção 105¹⁷ da Lei de Direitos Autorais norte-americana, ou *Copyright Law*, que define que o trabalho produzido por oficiais do governo norte-americano não é protegido por direito autoral – mas ficando guardada uma ressalva de que o governo não está necessariamente proibido de fazê-lo. Segundo o ativista do movimento político pela abertura dos governos David Eaves,

¹⁴ Memorando disponível em http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct. Acesso em Fev/2010.

¹⁵ Disponíveis em <http://www.justice.gov/opa/pr/2009/March/09-ag-253.html>. Acesso em Fev/2010.

¹⁶ Idem 11.

¹⁷ O texto da seção 105, integral e em inglês, é “Subject matter of copyright: United States Government works. Copyright protection under this title is not available for any work of the United States Government, but the United States Government is not precluded from receiving and holding copyrights transferred to it by assignment, request, or otherwise”. Disponível em <http://www.law.cornell.edu/uscode/17/105.html>. Acesso em Fev/2010.

“Os dados criados pelo governo dos EUA são, quase literalmente, os dados das pessoas. Não, nada previne legalmente que o governo dos Estados Unidos restrinja o acesso à informação e aos dados. Mas a filosofia de organização do país dá poder aos cidadãos para que eles levantem e digam ‘esses são os nossos dados, nós gostaríamos de ter acesso a eles, por favor’. Nos Estados Unidos, a dificuldade é do governo ao explicar porque está tirando o acesso àquilo que as pessoas têm (uma tradição que admitidamente está longe de ser perfeita, como qualquer um que esteve vivo nos anos de 2000-2008 poderá atestar). Mas não subestime o poder desta norma. Suas manifestações estão em todos os lugares, como no requerimento legal de que qualquer documento criado pelo governo dos Estados Unidos seja de domínio público (e.g. não possa estar sob nenhuma restrição de *copyright*) ou nas vastamente superiores Leis de Liberdade de Informação da América.”¹⁸

É importante ressaltar que o *Copyright Law* norte-americano, da forma como protege conteúdos não produzidos dentro do governo, representa uma grande barreira para a transparência, já que dificulta o compartilhamento de informação em diversos sentidos. A ressalva da seção 105 é uma pequena vantagem, principalmente se forem tomadas em comparação a outras formas de licenciar a informação pública, como o *Crown Copyright*¹⁹, em vigência nos países que fazem parte do *Commonwealth*. De acordo com o *Crown Copyright*, todos dados e toda a informação advinda dos governos dos países ligados à Coroa Britânica – incluindo, com diferentes aplicações, nações como a Nova Zelândia e o Canadá – pertencem à rainha, e não às pessoas.

Dando origem a um formato ainda mais avançado de licenciamento de informações governamentais, a gestão atual norte-americana colocou os conteúdos do novo website da Casa Branca, o *WhiteHouse.gov*, sob licença *Creative Commons*, com liberação do uso e restrição apenas para a atribuição da fonte. Qualquer cidadão americano pode utilizá-los, modificá-los e ressignificá-los na rede, sem sofrer por isso sanções relacionadas a direitos autorais, abrindo assim mais um convite à participação.

No Brasil, onde a disponibilização da maioria dos conteúdos governamentais, quanto ao âmbito legal, se baseia no princípio constitucional da publicidade – tal como será abordado no capítulo 3 desta dissertação –, o debate acerca deste tema muitas vezes passa pela percepção de que não faz sentido que conteúdos governamentais recebam qualquer tipo de licença. Isso considerando que, sendo esses conteúdos públicos, devem

¹⁸ Disponível em <http://eaves.ca/2009/10/08/open-data-us-vs-canada/>. Acesso em Fev/2010.

¹⁹ Disponível em <http://www.opsi.gov.uk/advice/crown-copyright/index.htm>. Acesso em Fev/2010.

estar completamente sob o poder do cidadão, ou seja, sob domínio público. Apesar disso, essa discussão se valida e se torna necessária a partir do momento que se verificam na rede diversos conteúdos governamentais expressamente protegidos por *copyright*²⁰ – o que minimamente demonstra que o posicionamento dos gestores públicos acerca desse tema é de que as informações produzidas pelo governo não podem ser utilizadas pelas pessoas irrestritamente, contrariando a pretensa obviedade da aplicação do princípio da publicidade, e dando força a ideia de que vale a pena expressar, por meio da licença, quais os direitos dos cidadãos sobre as informações advindas do governo.

O exemplo dos Estados Unidos serve para mostrar que decisões governamentais baseadas nos processos emergentes de participação que acontecem na sociedade e nas possibilidades inauguradas pelas tecnologias da informação e da comunicação contribuem para disparar uma série de transformações profundas na questão da transparência. As motivações desta pesquisa moram na percepção de que tais transformações, considerando as características transnacionais da rede, também impactam na forma como a transparência tem sido vista no Brasil.

O governo brasileiro também alcança grandes avanços em relação à transparência por meio da utilização das tecnologias de informação e comunicação. Citando brevemente alguns exemplos, o Brasil é pioneiro em relação à disponibilização de informações orçamentárias em websites, contando com uma das legislações mais fortes do mundo para garantia de liberação deste tipo de informação. O Brasil também tem políticas consistentes de utilização de software livre em ambiente governamental, bem como algumas iniciativas de adoção do *Creative Commons* no licenciamento de produção de conteúdo em governos, de uso de padrões e formatos abertos em documentos públicos, e um programa já avançado de interoperabilidade de serviços eletrônicos.

Entretanto, até o presente momento, não existe ainda nenhuma iniciativa de disponibilização sistemática, atualizada e em larga escala de dados e informações governamentais federais, com foco claro e exposto de possibilitar a ressignificação destes dados e informações por parte dos cidadãos, criando assim novas formas de

²⁰ Para citar alguns exemplos em diferentes instâncias de governo: <http://www.brasil.gov.br/>, <http://www.governo.rj.gov.br/>, <http://www.capital.sp.gov.br>. Acesso em Fev/2010.

participação política. Os portais de transparência de diversos governos no Brasil têm grande foco na fiscalização das contas públicas e do comportamento dos políticos, com menor vocação para a participação na gestão pública do que as iniciativas que estão aparecendo, muito recentemente, ao redor do mundo. Mas a discussão sobre essas possibilidades já acontece no país. E existem condições sociais, legais e tecnológicas para que o país avance mais nesse processo. Justificando assim a realização desta pesquisa, motivada também pelo interesse de contribuir com o entendimento e a possível ampliação dessas condições.

1.3.Dados governamentais abertos

Na esfera pública interconectada – que é o conceito adotado nesta pesquisa para caracterizar uma nova esfera pública, mediada pela rede, em oposição àquela mediada pelos meios de comunicação de massa –, o conceito de transparência é impactado pelas possibilidades das tecnologias da informação e comunicação. Sendo o digital o espaço onde se manifestam essas possibilidades, e sendo a internet o seu principal meio de proliferação, o conceito de transparência passa a se associar às formas de disponibilizar informação na web.

Tal como pode ser previsto pelas inclinações das diretivas de transparência e governo aberto em execução nos EUA desde 2009, alguns fatores sobre a forma como a informação pública é disponibilizada na rede tem diretamente a ver com a capacidade de uso e de reaproveitamento que os cidadãos terão dessa informação. A integridade dos dados, bem como a sua atualidade e a possibilidade de acessá-los sem depender de nenhuma plataforma tecnológica específica são alguns desses fatores, que estão altamente relacionados com a questão da transparência.

Portanto, associa-se ao entendimento de transparência, nesta pesquisa, também o conceito de dados governamentais abertos, que vem sendo consagrado por diversas discussões, documentos e experiências de uso como uma forma de disponibilizar informação pública na rede em prol da abertura, da colaboração e da participação dos cidadãos.

Utiliza-se aqui o termo dados governamentais abertos como tradução de *open government data* ou apenas *open data*. Uma referência frequentemente citada para a

definição de dados governamentais abertos foi lançada na rede nesse mesmo ano de 2007, tendo sido concebida nos dias 7 e 8 de dezembro. Trata-se do resultado do trabalho de 30 ativistas em prol da abertura dos governos (tradução livre para *government advocates*), convidados por Tim O'Reilly, dono da *O'Reilly Media*, e Carl Malahmud, do movimento em prol do conhecimento em domínio público *Public.Resource.Org*; tendo entre eles o então professor de direito em Stanford e criador do *Creative Commons* Lawrence Lessig, representantes da Sunlight Foundation (patrocinadora do encontro, em ação conjunta com as empresas concorrentes Google e Yahoo), além de diversos empreendedores da rede que já trabalhavam com formas de mobilização social, intervenção urbana e ação política na internet.

O encontro em Sebastopol, na Califórnia, tinha o objetivo de “desenvolver um entendimento mais robusto de porque dados governamentais abertos são essenciais para a democracia”²¹. Segundo o relato:

“A internet é o espaço público do mundo moderno, e através dela os governos agora têm a oportunidade de entender melhor as necessidades dos seus cidadãos, e os cidadãos podem participar mais completamente do seu governo. A informação se torna mais valorosa quando é compartilhada, e menos valorosa quando é guardada. Dados abertos promovem mais debate cívico, melhor bem-estar público e um uso mais inteligente dos recursos públicos.”²²

O grupo chegou a um conjunto de princípios fundamentais para os dados governamentais abertos, argumentando que, “ao adotar esses princípios, os governos do mundo poderiam se tornar mais efetivos, transparentes e relevantes para as nossas vidas”.²³

Seguem, na tabela abaixo, os oito princípios dos dados governamentais abertos. Dados governamentais, segundo os ativistas presentes nesse encontro, serão considerados abertos quando tornados públicos de uma forma que sejam:

²¹ A documentação completa dessa experiência está disponível a partir do site http://resource.org/8_principles.html. Acesso em Fev/2010.

²² Idem 17.

²³ Idem 22.

| | |
|----------------------|---|
| Completos | Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados públicos são dados que não se submetem à limitações válidas de privacidade, segurança ou privilégio. |
| Primários | Os dados são coletados na sua fonte, com o maior nível possível de granularidade, não estando em formas agregadas ou modificadas. |
| Atualizados | Os dados são disponibilizados tão rápido quanto seja necessário para preservar seu valor. |
| Acessíveis | Os dados estão disponíveis para o maior escopo possível de usuários e para o maior escopo possível de finalidades. |
| Legíveis por máquina | Os dados estão razoavelmente estruturados para permitir processamento automatizado. |
| Não-discriminatórios | Os dados estão disponíveis para todos, sem necessidade de registro. |
| Não-proprietários | Os dados são disponibilizados num formato do qual nenhuma entidade tem controle exclusivo. |
| Livres de licenças | Os dados não estão sujeitos a nenhuma forma de direito autoral, patente, propriedade intelectual ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e privilégio podem ser permitidas. |

Os princípios elencados na tabela garantem que a disponibilização de dados governamentais seja orientada de acordo a possibilitar a apropriação desses dados por parte dos cidadãos, que podem reutilizá-los na rede. Recombinadas, recontextualizadas e exibidas de diversas formas – contando para isso com as possibilidades do processamento automatizado, da granularidade e primariedade das bases de dados – a informação ganha valor, passando a representar diferentes realidades e formas de pensamento.

Outra série de princípios para a definição de dados governamentais abertos é de autoria do ativista pela abertura David Eaves. Em 30 de setembro de 2009, em um evento durante a *Right to Know Week*²⁴ (que reúne programações e eventos relacionados

²⁴ Disponível em <http://www.righttoknow.ca/>. Acesso em Fev/2010.

ao direito à informação pública no Canadá), Eaves apresentou o painel *Conference for Parliamentarians: Transparency in the Digital Era*. O objetivo do painel era

“engajar parlamentares no debate e na reflexão sobre o novo paradigma que o mundo digital inaugura para o direito à informação. Maior transparência na era digital requer mais gerenciamento de informação e mais uso do estado da arte das tecnologias da informação. Ela chama por uma mudança fundamental de atitudes, desde a liberação das informações imediata até o gerenciamento da informação com a consciência de que a disponibilização passa a ser o procedimento comum. Como as instituições públicas podem começar e acelerar essas mudanças em benefício dos Canadenses?”²⁵

Como parte desse painel, Eaves apresentou aos parlamentares as suas três leis dos dados governamentais abertos, que seguem na tabela abaixo:

| |
|---|
| Se os dados não podem ser agregados por ‘spiders’ ou indexados, eles não existem. |
| Se os dados não estão disponíveis em formatos abertos e legíveis por máquina, eles não engajam pessoas. |
| Se um suporte legal não permitir que os dados sejam recombinaados, eles não dão poder aos cidadãos. |

As leis propostas por Eaves²⁶ conversam diretamente com as possibilidades técnicas garantidas pela rede. A legibilidade por máquina, citada também nos oito princípios concebidos em 2007, representa uma mudança de paradigma em relação a ideia que se tem de transparência fora do contexto da esfera pública interconectada. Diferente de cobrar dos governos informações claras e dados bem contextualizados, para garantir que se tenha visibilidade do que acontece dentro das instituições, num contexto de barateamento das formas de manipulação da tecnologia e de não-necessidade de mediação dos fluxos informacionais, a cobrança passa a ser por informações que não precisam ser entendidas diretamente pelas pessoas, mas sim

²⁵ Disponível em <http://www.righttoknow.ca/en/Calendar/events-e.asp?date=9/29/2009>. Acesso em Fev/2010.

²⁶ Versão original disponível em <http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>. Acesso em Fev/2010.

processadas pelas máquinas. A ideia é que a informação pública esteja pronta para ser utilizada em softwares e aplicativos, que as recombinem e lhes atribuam novos sentidos.

O conceito de dados governamentais abertos, portanto, se relaciona com um entendimento de que a forma como os governos disponibilizam suas informações permite que a inteligência coletiva crie melhores formas de trabalhar com elas do que os próprios governos poderiam fazer. Um exemplo simples de como isso pode funcionar é o das centrais de controle do tráfego urbano. É possível garantir um melhor gerenciamento da informação pública, e também alguma otimização de recursos, se as centrais guardarem seus recursos para gerenciar o trânsito, liberarem dados em formatos abertos e deixarem que os cidadãos se encarreguem de usar as tecnologias da informação e comunicação e a rede para produzir mapas e gráficos ilustrativos da situação do trânsito, por exemplo, de forma distribuída e auto-gestionada.

Ainda quanto à definição de dados governamentais abertos, vale notar que o processo de produção de conhecimento sobre esse tema também acontece de forma muito influenciada pelas dinâmicas da rede. Os oito princípios concebidos em 2007 foram criados em uma reunião descentralizada de ativistas por uma causa emergente, discutidos por meio de uma plataforma wiki, divulgados por um vídeo no YouTube e altamente disseminados pela internet. As três leis de David Eaves foram postadas por ele em seu blog, e a quantidade de retorno recebido motivou o ativista a lançar, dois meses depois, um chamado para tradução colaborativa do artigo²⁷.

Em maio de 2009, foram concebidos, também por meio da colaboração e de forma auto-gestionada – pelos participantes do Government 2.0 Camp, uma “desconferência” sobre governo eletrônico e suas relações com a chamada web 2.0 – as 10 medidas para o governo aberto, mais um conceito que se alinha com a ideia de transparência na esfera pública interconectada. A primeira das medidas, *open data*, foi reproduzida no blog da *Sunlight Foundation* da seguinte forma: “abrir os dados: o governo federal deve tornar todos os dados procuráveis, encontráveis e acessíveis”²⁸. Na sequência, as medidas abordam outras características dos dados governamentais abertos:

27 Disponível em <http://eaves.ca/2009/11/29/three-laws-of-open-data-international-edition/>. Acesso em Fev/2010.

28 Versão completa disponível em <http://blog.sunlightfoundation.com/2009/04/05/top-10-measurements-for-transparency/>. Acesso em Fev/2010.

| |
|--|
| Abrir os dados |
| Liberar dados de despesas orçamentárias |
| Agregar dados sobre orçamento e criar formas de medir os sucessos |
| Abrir um portal para requisições públicas de informação sob o FOIA |
| Distribuir os dados, garantindo sua redundância |
| Abrir as reuniões e as agendas políticas |
| Abrir a pesquisa governamental |
| Coletar informações do público com transparência |
| Permitir que o público fale diretamente com o presidente |
| Disponibilizar dados indexáveis, passíveis de serem estruturados por <i>crawlers</i> e acessíveis. |

No Brasil, a questão dos dados governamentais abertos tem sido abordada pelo escritório regional do World Wide Web Consortium, W3C. Sendo um consórcio internacional com preocupação em desenvolver colaborativamente padrões universais para a web, o W3C acabou assumindo, no Brasil, uma posição de articulação dos poderes públicos em torno dos dados governamentais abertos, orientando quanto às formas de disponibilização.

No documento Melhorando o Acesso ao Governo com o Melhor Uso da Web aborda o fato de que “grande parte das informações do setor público era e ainda está sendo publicada em formatos proprietários, ou de maneiras que impedem que sejam acessíveis a todas as partes interessadas, como, por exemplo, por causa da incompatibilidade de equipamentos para uma pessoa que usa um equipamento móvel ou um computador antigo, ou da falta de informações para alguém que usa um computador sem o software proprietário necessário, e de barreiras de acessibilidade para pessoas com deficiências”. O documento alega que a grande produção de dados pelas organizações públicas tem sido publicada em diferentes formatos desde antes da digitalização dos processos comunicacionais, chegando dessa mesma forma aos dias de

hoje. Em oposição a esse contexto, os dados governamentais abertos “referem-se à publicação de informações do setor público em formato bruto aberto, de maneira a torná-las acessíveis a todos e permitir sua reutilização, como a criação de *mashups* de dados (*mashup* sendo a mistura de dados de dois ou mais aplicativos ou fontes de dados diferentes, produzindo pontos de vista comparativos das informações combinadas)”²⁹.

Os dados governamentais abertos, portanto, possibilitam a ação direta do cidadão sobre a informação pública. A transparência na esfera pública interconectada está relacionada ao entendimento das formas de disponibilização desses dados por parte dos governos, e maior responsabilidade em relação aos formatos da informação, representando uma mudança em relação ao que tem sido feito até hoje. É preciso compreender que a transparência, nesse novo contexto comunicacional, não será garantida pela simples publicação de dados e informações na rede, mas sim por meio de uma estratégia clara de gestão informacional, que considere fatores como acessibilidade e interoperabilidade.

No documento Melhorando o Acesso ao Governo com o Melhor Uso da Web,

“A atual tecnologia da Web permite que governos compartilhem com o público uma grande variedade de informações em quantidade ilimitada, de acordo com a procura. A tecnologia também está disponível para permitir que os cidadãos tragam as questões que os preocupam à atenção do governo local, regional e nacional. Entretanto, explorar essas possibilidades dentro dos sistemas do governo é um desafio que inclui aspectos ambientais, políticos, legais e culturais. Criar um e-Governo exige abertura, transparência, colaboração e conhecimento para aproveitar as vantagens da World Wide Web”.³⁰

O objeto desta pesquisa, portanto, é a transparência na esfera pública interconectada, com atenção especial às formas de disponibilização de dados governamentais na rede, em consonância com as possibilidades de interação proporcionadas pelas tecnologias da informação e da comunicação em rede.

É preciso ressaltar que, nesse contexto, a simples ação dos governos quanto à disponibilização de dados governamentais abertos na rede não é suficiente para garantir uma ação em prol da transparência. É preciso que haja um braço de utilização

²⁹ Disponível em <http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/gov-web.pdf>. Acesso em Fev/2010.

³⁰ Idem 23.

sistemática e radical desses dados na sociedade, por parte de cidadãos interessados em não apenas em fiscalizar o governo, mas também em melhorar os serviços públicos, influenciar ativamente a gestão e ampliar o escopo dos seus direitos, participando ativamente dos processos políticos.

1.4. Contribuições esperadas

Esta pesquisa pretende contribuir para localizar a questão da transparência no contexto da esfera pública interconectada, sendo transformada por conta de novas interações possibilitadas pelas novas tecnologias da informação e comunicação – configurando-se esse como um problema não só político, mas também comunicacional.

Giovandro Marcus Ferreira (2003), baseado em Breton e Proulx, afirma que “em períodos de crise na definição de identidades individuais e coletivas, o tema da comunicação se torna particularmente oportuno”. Citando o livro *Une Société de Communication?*, do sociólogo Erick Neveu, Ferreira afirma que, nos conflitos sobre os limites do campo da comunicação, corre-se o risco de se construir o mito de uma sociedade em que todos os fenômenos passam a ser analisados como comunicacionais. Mas ele ressalta o papel central das redes, sobretudo da internet, nas descrições de novas dinâmicas da sociedade:

“A partir desse novo patamar de funcionamento social, a mesma sociedade produzirá discursos contraditórios. De um lado, enaltecerá suas características de maior transparência, democratização da cultura e da política, fomentação da autonomia dos agentes sociais. De outro lado, ressaltará o perigo de controle social retomando as descrições de teóricos (Tocqueville...) que alertavam para um novo tipo de despotismo.”
(FERREIRA, 2003: 255)

A discussão dos meios se faz central na análise do problema proposto. É a transição de uma esfera pública mediada pela mídia de massa para uma esfera pública mediada pelas redes que gera um contexto social e político potencialmente transformador do conceito de transparência.

Diversos pesquisadores contemporâneos têm se preocupado em debater essa mesma questão, a da relação entre a transparência e as tecnologias, especialmente a internet e a rede.

Archon Fung, Mary Graham e David Weil (2007) escreveram uma importante obra para o entendimento da transparência na contemporaneidade, intitulada *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. O livro, baseado em diversas análises empíricas que descrevem o trato com as informações públicas nos EUA, obedecendo a diferentes vontades políticas, trata da questão da transparência como se fosse um dogma político – suscitando diversas polêmicas, riscos, perdas e ganhos da adoção extensiva desse princípio.

Além de tratar da abertura de informações públicas, o livro também aborda a transparência nas instituições privadas, um assunto delicado para a economia norte-americana. Segundo os autores:

“[pesquisas apontam e justificam porque] as políticas de transparência podem ser benéficas socialmente. Os mercados sozinhos não oferecem informações necessárias aos consumidores, empregados e investidores para que esses possam fazer escolhas informadas. E mesmo quando há informação suficiente disponível, as pessoas nem sempre processam essas informações com acurácia e lógica para tomarem suas decisões. Por causa disso, barganhas como a das causas ambientais e outros riscos podem não levar a resultados sociais ótimos. (...) Juntos, esses comentários indicam que o fluxo natural da informação em um mercado sem restrições, e suas aplicações na tomada de decisões dos indivíduos no mundo real podem nem sempre levar aos ótimos resultados previstos pelas teorias políticas.”

(FUNG, GRAHAM e WEIL, 2007:30)

Antes das perspectivas de transparência e governo aberto iniciadas pela gestão Obama, Brito (2008) publicou um artigo com preocupações em relação à transparência e o *accountability* nos EUA:

“A democracia é fundamentada no princípio de que a autoridade moral do governo deriva do consentimento dos governados. Esse consentimento não é muito significativo, de todo modo, a não ser que ele seja informado. Quando um governo toma decisões em segredo, a oportunidade para a corrupção aumenta e o *accountability* diminui. É por isso que a transparência do governo deveria ser uma prioridade.”

(BRITO, 2008:120)

Também os pesquisadores Phineas Baxandall and Benet Magnuson (2008) realizaram, antes do governo Obama, estudos sobre a situação da transparência e da sua associação com as tecnologias em rede nos governos estaduais norte-americanos. De

seu estudo, eles chegaram a uma divisão do conceito de Transparência 1.0 e Transparência 2.0 (BAXANDALL e MAGNUSON, 2008:1):

| Transparência 1.0 | Transparência 2.0 |
|---|--|
| Incompleta: Cidadãos têm acesso apenas a informações limitadas sobre gastos públicos. Informações sobre contratos, subsídios, taxas ou despesas não estão abertas online e a maioria das vezes não podem ser coletadas. | Compreensiva: Portais com interface amigável fornecem aos cidadãos a possibilidade de procurar por informações detalhadas sobre contratos, gastos, subsídios, taxas e despesas do governo. |
| Dispersa: Determinados cidadãos que visitam numerosos sites de agência ou fazem requisições de informações públicas podem conseguir juntar informações sobre despesas do governo, incluindo contratos, subsídios e relatórios de taxas especiais. | Uma parada só: Cidadãos podem procurar por todas as despesas de governo em apenas um site. |
| Ferramenta para “intrusos” bem informados: Pesquisadores que sabem o que eles estão procurando e já entendem a estrutura dos programas de governo podem buscar nos relatórios dados enterrados sob camadas de categorias e jurisdições. | Encontrável por um clique: Cidadãos podem procurar por dados com uma consulta simples ou navegar por categorias compreensíveis pelo senso comum. Eles podem ordenar os dados de gasto do governo por receptores, quantias, distrito, agência, objetivo ou palavra-chave. |

Baxandall e Magnuson (2008) fazem a comparação de que, no setor privado, a possibilidade de fazer buscas na internet revolucionou a acessibilidade e a transparência da informação, fazendo com que as pessoas se acostumassem com a possibilidade de monitorar entregas pela internet, checar minutos de contas de celular, comparar ações na Web, e até enxergar imagens de satélite ou no nível da rua de qualquer endereço. Mas, por outro lado, no caso de monitorar gastos de governo, por exemplo, os cidadãos norte-americanos foram “deixados no escuro” (BAXANDALL e MAGNUSON, 2008:5).

Segundo o estudo dos pesquisadores, os cidadãos querem a transparência. Citando a pesquisa *Public Attitudes Toward Government Accountability and*

*Transparency*³¹, Baxandall e Magnuson (2008) afirmam que os “cidadãos estão ansiosos pela Transparência 2.0”: 90% dos norte-americanos acreditam que eles têm o direito à informação transparente sobre como o governo dirige suas finanças, 5% dos norte-americanos acreditam que o governo do seu estado fornece informações financeiras compreensíveis, e 30% dos norte-americanos já tentaram encontrar na web informações sobre gerenciamento financeiro do governo do seu estado (BAXANDALL e MAGNUSON, 2008:9)

Albert Meijer (2009) escreveu sobre o debate intenso da transparência e das tecnologias da informação e comunicação, que segundo ele não acontece sob uma perspectiva aprofundada das tendências culturais da sociedade. Ele cita Oliver (2004) entre os “proponentes” da transparência, que acreditam que ela é um ingrediente essencial no sucesso da política, dos negócios e até das esferas pessoais da vida, trazendo sociedades mais democráticas. Também cita O’Neill (2002) entre os “opponentes” da transparência; aqueles que não são contra a transparência, mas duvidam que ela trará contribuições à sociedade, já que uma enxurrada de informação não-escolhida e errônea deverá levar a mais incerteza, o que leva à confusão – uma questão conceitual complexa, já que a informação errônea está diretamente conectada à transparência (O’NEILL, 2002:73, citada por MEIJER, 2009:257).

Segundo Meijer (2009), a abordagem dos proponentes da transparência é moderna, pois considera que a transparência mediada por computador dá melhores informações às pessoas e contribui para a racionalização da sociedade. Já a abordagem dos oponentes da transparência é pré-moderna. Ela entende que as tecnologias têm efeitos perversos, e que a democracia tem mais benefício quando está baseada nos modos tradicionais de se produzir confiança. Meijer ainda percebe uma ausência no debate, a de uma análise pós-moderna da transparência, que enxergaria esse conceito sob o ponto de vista das novas realidades produzidas pela informação.

Meijer (2009) ainda esclarece que esses três pontos de vista – pré-moderno, moderno e pós-moderno – podem ser considerados coexistentes na sociedade de hoje. No caso descrito por ele, sobre a publicação das avaliações de escolas norte-americanas: os proponentes (modernos) da transparência argumentam que os pais têm o direito a

³¹ Disponível em <http://www.afacgfm.org/harrispoll2008.aspx>. Acesso em Fev/2010.

receber informações para tomarem decisões sobre a educação de seus filhos, o que é ajudado pelas publicações das avaliações; enquanto os oponentes (pré-modernos) acreditam que a qualidade escolar não pode ser medida por números, e que as publicações incentivam uma cultura de “educação em prol testes”; e os pós-modernos diriam que as informações publicadas sobre a avaliação das escolas produzem uma imagem da escola que não está conectada com a sua realidade, mas que em vez disso constroem uma nova realidade, com mais ambiguidade de sentidos.

A solução do conflito, em compensação, pode estar no entendimento, pelos pré-modernos, de que as tecnologias da informação e comunicação são diferentes dos meios de comunicação de massa, e que elas podem gerar novas relações de confiança por conta da bidirecionalidade dos fluxos comunicacionais. O autor ainda lembra, citando Postman (1998), a ambivalência das tecnologias, e o fato de que elas são produzidas pelas pessoas, ou seja, “devemos debater que formas de transparência mediada por computadores nós queremos criar” (MEIJER, 2009: 264; 266).

Esses são apenas alguns exemplos do debate que acontece, principalmente nos EUA, sobre a questão da transparência e sua relação com as tecnologias da informação, com a qual essa pesquisa tem o interesse de dialogar.

Além disso, apesar de não objetivar diretamente a proposição de medidas, políticas ou atitudes relacionadas ao uso das tecnologias em prol da publicidade das ações relacionadas ao estado, esta pesquisa tem a intenção de contribuir para que exista conhecimento estruturado a respeito da forma como governos e sociedade podem trabalhar com informação pública na rede, garantindo assim maior transparência e abertura aos processos.

2. Fundamentação teórica

2.1.O poder público em público

A fundamentação teórica desta pesquisa se inicia com um resgate histórico. Para compreender o conceito de transparência na contemporaneidade, é necessário entender as suas primeiras aplicações no campo da política – ou mais precisamente, como a ideia de publicidade, que é como diversos teóricos do estado se referem à prática de atribuir visibilidade às ações de governo, passa a se relacionar com a concepção moderna de democracia. Observa-se, então, a França do século XVIII, berço do estado constitucional como conhecemos, num estágio um pouco anterior ao que se iniciou quando a informação política extrapolou as cortes, foi reforçada nas ruas e eclodiu em revolução; isso para entender como se tratava dessa informação antes da democracia.

O historiador Robert Darnton (2005) oferece uma descrição de como a sociedade francesa ficava sabendo das informações da corte; para assim compreender como se relatava e se dava sentido a esses acontecimentos, fomentando, ciclicamente, novos acontecimentos, novos relatos, novos sentidos. A observação desse ciclo pode oferecer uma linha de pensamento útil para a reflexão sobre sociedades de todos os tempos – já que, segundo o argumento de Darnton, todas as sociedades são sociedades da informação. Sem querer desfazer algum mito de sociedade informacional que esteja fortalecido hoje, o objetivo dessa estratégia de descrição social com base nos sistemas de informação é, de certo modo, análogo ao desta pesquisa: reconsiderar as conexões entre as diferentes formas de se comunicar (seja pelos meios de comunicação de massa, pela rede ou mesmo pela discussão presencial em espaços públicos) e as formas por meio das quais a sociedade faz política – convive, pensa, forma opinião pública e toma decisões que afetam o coletivo.

De acordo com o relato, a Paris do século XVIII, havia um contexto de proibição e censura da imprensa, característico do Antigo Regime. A imprensa arcaica e oficializada se contrapunha à expansão do público leitor da França (no norte da França, quase 50% dos homens adultos já eram alfabetizados em 1789). Mas a censura da imprensa quanto às decisões de estado, diferentemente de abusiva, era, neste caso, sistemática e coerente.

Política, no Antigo Regime, não era assunto de deliberação pública. Segundo Darnton (2005), “informações sobre o andamento do sistema interno de poder supostamente não deveriam poder circular sob o Antigo Regime na França. A política era atribuição do rei, *le secret do roi*, uma ideia derivada de uma visão do fim da Idade Média e do Renascimento, que tratava a ciência de governar como *arcana imperii*, uma arte secreta restrita aos soberanos e seus conselheiros” (DARNTON, 2005:46). A vida pessoal e íntima da corte e, principalmente, do rei, por outro lado, devido à tradição religiosa de sua função, é que exercia influência sobre o futuro de todo o reino. Saber das relações pessoais do soberano e de seus protegidos, e avaliá-las de acordo com as medidas da tradição religiosa, essas sim eram posturas legítimas de contestação política, motivadas pelo fato de que, dependendo da moralidade e da ética de tais ações, é que Deus concederia mais ou menos sucesso ao país. Segundo essa visão, o futuro dos franceses pouco dependia, portanto, do tratamento atribuído pelo estado às questões que hoje seriam consideradas de interesse público. Mais importante eram as pessoas com quem o rei se relacionava, se ele havia ou não comparecido à confissão antes da Páscoa, se ele tinha ou não amantes e filhos bastardos, e assim por diante.

Mesmo apesar de não ter possibilidade de atuar nas questões estatais, ou de fazer parte do processo de tomada de decisões relativas ao estado, a sociedade francesa desenvolveu interesse pelas questões de governo, de forma a convergir esse interesse em força política. Alinhadas a um processo de dessacralização da figura do rei, as notícias da Paris pré-revolucionária eram altamente focadas nas intimidades da coroa, mas já evidenciavam uma sensação coletiva de perda do carisma da realeza e de decadência da corte, com grande potencial de transformação.

Tudo com o que os parisienses podiam contar para publicar essas apreensões eram os boatos, as canções, os manuscritos clandestinos e os livros proibidos; passados de mão em mão, copiados e reinventados constantemente – compondo, dessa forma, um complexo sistema de comunicação multimídia, altamente baseado na criação coletiva e, porque não dizer, no remix.

Sem querer escapar longamente deste momento de resgate histórico, vale considerar, a respeito da contemporaneidade, que com meios de comunicação altamente influenciados por interesses políticos e de mercado, constitui-se também hoje uma rede alternativa de informação e de deliberação pública, fundamentada nas tecnologias de

informação e comunicação em rede. Exemplos de como essa rede funciona vêm, por exemplo, das descrições das *smart mobs*³², tal como foram apresentadas por Rheingold (2002). Por coincidência ou não, assim como na Paris do século XVIII, hoje as pessoas também se comunicam por meio de um sistema multimídia de trocas, onde a produção de informação de interesse público se dá cada vez mais por criação coletiva, abrindo-se cada vez mais espaço para a ressignificação dos conteúdos e para a ação direta na esfera pública.

Voltando ao século XVIII, o cientista político Norberto Bobbio (1986) oferece uma importante reflexão teórica para entender a questão da publicidade, e conseqüentemente da transparência, em regimes autocráticos. Sobre o *arcana imperii*, Bobbio (1986) afirma que o soberano desse regime, seja por direito natural, divino ou de conquista, deveria manter suas intenções e artifícios no máximo de sigilo possível:

“À imagem e semelhança do deus oculto, o soberano é tanto mais potente, e portanto tanto mais cumpridor da sua função de governar súditos ignorantes e indóceis, quanto melhor consegue ver o que fazem seus súditos sem ser por eles visto. O ideal de soberano equiparado ao Deus terreno é o de ser, como Deus, o onividente invisível. A relação política, isto é, a relação entre governante e governado, pode ser representada como uma relação de troca, um contrato sinalagmático, diria um jurista, no qual o governante oferece proteção em troca de obediência. Ora, quem protege precisa ter mil olhos como os de Argo, quem obedece não precisa ver coisa alguma. Tanto é oculada a proteção como cega a obediência.”

(BOBBIO, 1986:92)

Além da manutenção de seu poder de divindade (a imagem, construída durante séculos, de um deus onisciente, onipresente e ainda assim invisível só poderia se transferir para soberanos se esses, de fato, não dessem visibilidade às suas ações

³² *Smart mobs* são formas de auto-organização social que usam as tecnologias da informação e da comunicação para direcionar vontades emergentes e catalizar a inteligência coletiva em forma de ação política. Um exemplo desse conceito, criado por Howard Rheingold, é o que aconteceu nas Filipinas, de 17 a 20 de janeiro 2001, e ficou conhecido como “Revolução de Edsa”. O então presidente das Filipinas Joseph Estrada era acusado de corrupção e estava sofrendo um processo de impeachment, quando senadores aliados de seu governo votaram para que uma importante prova de acusação não fosse aberta, impedindo que ela pudesse ser incorporada ao processo – o que levou à retirada dos senadores de oposição da casa, celebrada jocosamente pelos aliados.

O julgamento estava sendo televisionado, gerando reações de repulsa entre os cidadãos. Uma mensagem emergente passou a ser transmitida por meio dos sistemas de mensagens instantâneas dos telefones celulares: “GO2EDSA WEAR BLK”, que significa “Vá para EDSA (um acrônimo de Epifânio De los Santos Avenue, local central da cidade de Manila) vestindo preto”. Em 4 dias, uma extensa multidão lotou o espaço, até que a instabilidade política provocasse a saída do presidente Estrada do poder (RHEINGOLD, 2002).

políticas), Bobbio (1986) aponta também outras razões que contavam a favor do segredo no Antigo Regime: a necessidade de agilidade das decisões relacionadas aos interesses supremos do estado; e o desprezo pela população, que nesse regime governamental é um “objeto passivo do poder”.

Mais uma vez, vale estimular rapidamente uma comparação com a contemporaneidade: a questão da transparência por vezes esbarra, justamente, na incapacidade dos governos de serem ágeis em suas decisões quando elas dependem de prestação de contas apurada e cuidadosa. A não-priorização dessas práticas podem culminar na interpretação pública de que os cidadãos não estão sendo vistos como fonte de poder político, mas sim como instância passiva de dominação, a ser feita por esse poder – contrariando assim um dos pilares teóricos da democracia, como será abordado mais a frente por esta pesquisa.

Quanto ao Antigo Regime, Bobbio (1986) deixa claro: “No estado autocrático, o segredo de estado não é a exceção, mas a regra: as grandes decisões políticas devem ser tomadas ao abrigo dos olhares indiscretos de qualquer tipo de público” (BOBBIO, 1986:94). Quanto à contemporaneidade, as respostas de questões como as do parágrafo acima estarão mais próximas quando for evidenciada a questão da publicidade na democracia, o que depende de mais um resgate histórico.

Sabe-se que os ideais da Revolução Francesa foram altamente influenciados pelos modelos da democracia grega. Nos relatos da Revolução, são comuns as menções à ágora, à eclésia ou ao teatro grego; à possibilidade de reunir todos os cidadãos em um lugar público, onde é possível participar livremente da política e, ao mesmo tempo, enxergar os processos que a compõem com clareza e responsividade.

A ágora grega reaparece, nos ideais da Revolução, em oposição ao modelo ideal do antigo governo autocrático, que mais se parecia, numa metáfora arquitetônica, com o panóptico de Bentham, tão bem analisado por Foucault para descrever estruturas de poder – em que todos podem ser vistos pelo vigilante, mas ninguém pode vê-lo.

Bobbio (1986), citando Glotz (1948), descreve pouco mais do funcionamento da política na Grécia. Quando se reuniam os cidadãos num espaço circular de deliberação direta, um *arauto*, funcionário do estado, ameaçava os demagogos – aqueles que quisessem enganar o povo por meio da manipulação da oratória. Os *arcontes*, nove magistrados de Atenas, vivam sob constante vigilância, e tinham a obrigação de

frequentemente renovar os seus poderes, por meio de um voto de confiança dos cidadãos, tomado por eleição direta, com levantar de mãos (GLOTZ, 1948:202, citado por BOBBIO, 1986:84). A casa de um arconte ou *arkhon* era chamada *arkheion*, e era o lugar onde se guardava o conjunto de documentos públicos em que se sustentava o sistema político ateniense – a *arkheia*. É desse termo que deriva a palavra *arquivo* e, não coincidentemente, o radical que designa poder – *monarquia*, por exemplo, tem essa mesma raiz³³. Segundo Hansen (1991), citado por Guillermo O’ Donnel (1998), as decisões da Assembleia de Atenas deveriam ser revisadas pelo *Dikasterion*, a Corte do Povo, que checaria a sua conformidade com o arquivo público, mas sem o propósito de proteger direitos privados, e sim interesses coletivos. (HANSEN, 1991, citado por O’DONNEL, 1998).

Ficando clara a ligação da democracia clássica, ou melhor, do modelo ideal democrático perseguido pelos revolucionários franceses com a questão da visibilidade dos atos e documentos de governo, em oposição ao que existia em governos autocráticos, coloca-se como conceito chave desta pesquisa a definição de Norberto Bobbio: “Com um aparente jogo de palavras, pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público” (BOBBIO, 1986:84).

O jogo de palavras a que Bobbio se refere é aparente porque “público” tem significados diversos: o de ser evidente, manifestado, oposto a “privado”; mas também o de ser “ligado à coisa pública”, relacionado ao estado. O mais importante dessa conceituação de Bobbio é que, no estado constitucional, ao contrário do que acontece num regime autocrático, a publicidade deve ser a regra, e o segredo deve ser a exceção – colocando a questão da transparência dos atos públicos (relativos ao estado) num ponto crucial das discussões sobre a democracia moderna ou contemporânea.

“O tema mais interessante, com o qual é possível realmente colocar a prova a capacidade do poder visível de debelar o poder invisível, é o da publicidade dos atos do poder, que representa o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do estado moderno que passa de estado absoluto para estado de direito”

(BOBBIO, 1986:103)

³³ Informações sobre etimologia dos termos retiradas de <http://www.etymonline.com/index.php?term=archives>, <http://www.etymonline.com/index.php?term=archon> e <http://en.wikipedia.org/wiki/Archive>.

Os sistemas democráticos iniciados a partir da Revolução Francesa, apesar de altamente inspirados pelo modelo grego/ateniense, produziram algumas diferenças em relação ao ideal de participação direta, onipresença e onividência dos processos políticos representado pela ágora e pelas Assembleias. Com sufrágio universal, e com democracias que já eram muito maiores e mais complexas do que as cidades-estados gregas, a ideia de representatividade entra em jogo, mas nem por isso a publicidade deixa de ser um dos pilares do estado moderno:

“Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, com o nascimento do grande estado territorial moderno, e foi substituído pelo ideal da democracia representativa, (...) o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao “público”, permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público”.

(BOBBIO, 1986:87)

O discurso que versa sobre a visibilidade do poder público começa em Kant. É desse filósofo o “conceito transcendental do direito público”, que determina que “todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas” (KANT, 1956:328, citado por BOBBIO, 1986:90).

O diplomata e filósofo João Almino (1986) explica que a questão da publicidade das ações de estado se relaciona com os pilares da filosofia kantiana: a transcendência, a liberdade, a igualdade e o papel central da razão. Um contexto de uso público da razão exige a publicidade dos atos relacionados a gestão de um estado, de forma que o segredo não pode ser estabelecido como direito, nem em casos de exceção. (ALMINO, 1986:67). Sendo esse um conceito transcendental – que permite o conhecimento *a priori* dos objetos, ou seja, que é determinante na construção de um objeto, permitindo assim que ele seja experimentado como tal –, a publicidade das ações públicas, para Kant, não é temporal ou empírica, mas é o que deve existir numa sociedade de direito para permitir que o direito seja efetivamente possível:

“Kant explica que a condição civil, considerada simplesmente como a condição jurídica, está fundada sobre os princípios *a priori* da liberdade de cada membro da sociedade como homem, da igualdade dele em relação a qualquer outro como *sujeito* e da independência de todo membro de uma comunidade como *cidadão*. (...) A razão é que, no fundo, possibilita o reconhecimento a priori da injustiça ou da falsidade. (...) Os

princípios de publicidade e veracidade são transcendentais, universais e não podem conter exceções, porque estão de acordo com a *razão*”.

(ALMINO, 1986:69)

Uma das frequentes exceções à publicidade dos atos públicos é a questão da segurança nacional. Como já foi abordado anteriormente, foi esse o motivo pelo qual o FOIA, ato que garante a publicidade das informações do governo norte-americano, ter sido suprimido por políticas de sigilo depois dos atentados de 11 de setembro e durante o governo de George W. Bush. Enquanto se sacrificavam as liberdades individuais dos cidadãos, ofereciam-se recompensas milionárias por informações a respeito do paradeiro de suspeitos de terrorismo. Da mesma forma, o AI5 justificou décadas de sigilo sobre as ações do governo brasileiro em tempos de ditadura militar, enquanto se praticava tortura para descobrir informações de organizações políticas de oposição. As batalhas que se travam, sob uma ideologia de segurança nacional, são altamente orientadas pelo aspecto informacional.

Sobre tal ideologia, Almino (1986), comentando Kant, explica que ela coloca a segurança acima dos interesses expressos da nação:

“uma parte da nação pode até mesmo ser vista como antinacional, identificada como o próprio inimigo, a quem não há porque revelar informações. Ao contrário, na batalha que de fato ou imaginariamente se está travando, o importante é obter as informações do suposto ou real inimigo”

(ALMINO, 1986:69)

Também Bobbio (1986) comenta a questão da segurança de estado, diferenciando os casos em que segredos são mantidos, em uma democracia, mesmo apesar da característica pública do poder público nesse regime, do que a situação de segredo em um regime autocrático. Segundo o autor, a diferença mora no fato de que, numa democracia, espera-se que o sigilo seja sempre uma exceção, e nunca a regra, já que essa deve ser a da publicidade: “Existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita” (BOBBIO, 1986:101).

Fica evidente que a questão da publicidade, e conseqüentemente da transparência, apesar de ser um dos pilares das democracias como conhecemos, se coloca em conflito com diversas dimensões do poder. Almino também aborda o “mundo

fechado” da racionalidade kantiana, questionando como esse mundo pode se relacionar com a pluralidade e tensão da democracia. Os conflitos são intrínsecos a condição democrática, sendo ela própria um movimento de regras, altamente condicionado às divergências de interesse e disputas por poder que existem na sociedade (ALMINO, 1986:74).

A principal distinção do poder democrático para o poder autocrático acontece justamente nas estratégias de solução desses conflitos:

“o que distingue o poder democrático do poder autocrático é que apenas o primeiro, por meio da livre crítica e da liceidade de expressão de diversos pontos de vista, pode desenvolver em si mesmo anticorpos e consentir formas de desocultamento”

(BOBBIO, 1986:102)

Enquanto a autocracia conta com o poder concentrado e com a informação sob sigilo para resolver questões de estado, a democracia, por conta de sua condição intrínseca à pluralidade de interesses, tem o potencial de criar soluções que venham justamente da expressão das diferentes formas de exercer ou de lutar pelo poder. Isso não significa que não existe risco para a publicidade em um contexto democrático, mas sim que, nesse contexto, existe alto potencial de afloramento das condições de publicidade e transparência do poder público que, na verdade, são a própria base da democracia ideal.

Almino (1986), usando a terminologia de Kant, e tentando aliar sua lógica racional com os conflitos da democracia, conclui:

“A verdade e a publicidade nunca serão aceitas de bom grado quando se opuserem a interesses individuais ou de grupo. (...) Podemos até mesmo partir do ponto de vista de que todas as partes estão exprimindo verdades e que nada estão ocultando. E vamos apenas testando essas verdades na prática, confrontando umas com as outras ou exigindo que se transformem em ação”.

(ALMINO, 1986:75)

Bobbio (1986) conceitua outras questões envolvidas no caso da publicidade do atos públicos. Ele fala, por exemplo, olhando para a situação da Itália, do fenômeno do subgoverno (que, até a data de seus escritos, permanecia mais como sendo uma prática do que uma teoria). Trata-se do governo exercido pelo poder econômico:

“Onde o estado assumiu a tarefa de governar a economia, a classe política exerce o poder não mais através das formas tradicionais da lei, do decreto legislativo, dos vários tipos de administração – que, desde quando existem um regime parlamentar e um estado de direito (um estado, entenda-se, em que os atos da administração pública são submetidos a um controle jurisdicional), começaram a fazer parte da esfera do poder visível –, mas também através da gestão dos grandes centros de poder econômico (bancos, indústrias estatais, indústrias subvencionadas, etc.), da qual acima de tudo extrai os meios de subsistência do aparato dos partidos, dos aparatos dos quais por sua vez extrai, através das eleições, a própria legitimação para governar”

(BOBBIO, 1986:103)

O governo da economia pertence, segundo Bobbio (1986), à esfera do poder invisível, já que ele escapa substancialmente das fórmulas democráticas de controle e de prestação de contas. O autor também conceitua o criptogoverno, aquele que se utiliza de serviços secretos, que se articula com atores políticos na obscuridade, ou que pelo menos não cria obstáculos para esse tipo de prática.

Vale observar: no Brasil, uma das questões que sempre recebe atenção da militância por transparência, é a questão dos arquivos da ditadura militar³⁴. As palavras de Bobbio sobre criptogoverno se dirigem diretamente a questões como essa, referindo-se a um episódio também obscuro da história italiana – o atentado da Praça Fontana, em Milão³⁵: “A maior parte dos homens tem a memória fraca quando não se trata das próprias feridas. Deve pois haver alguém que chame a si a tarefa de representar a memória coletiva e, portanto, não omitir nada que nos ajude a entender” (BOBBIO, 1986:104)

Como referencial teórico desta pesquisa tem-se, portanto, o conceito da democracia como sendo o governo do poder público em público, tal como é

³⁴ Em 14 de maio de 2009, foi lançado, em resposta a diversos grupos ligados à liberdade de informação, o projeto Memórias Reveladas. O projeto tem um site com o objetivo de disponibilizar documentos públicos da época do regime militar no Brasil, com informações adicionais, como por exemplo, o grau de abertura e a localização dos originais dos documentos, que podem ser solicitados pelo correio em condições especiais. Algumas críticas surgiram a possibilidade do projeto ser uma manobra eleitoral, devido a posição protagonista da possível candidata à presidência Dilma Roussef nas ações de divulgação do projeto. Trata-se de um importante avanço em direção ao acesso à informação pública – que precisa, definitivamente, ser apenas o início de um caminho longo em direção à transparência dos fatos públicos. Disponível em <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/>. Acesso em Fev/2010.

³⁵ O atentado da Praça Fontana aconteceu na Itália em 12/Dez/1969, quando uma bomba explodiu no Banco Nacional da Agricultura de Milão, matando 17 pessoas e ferindo 48; dando sequência a uma investigação caótica, cheia de erros e de turbulências, e que motiva até hoje diferentes teorias políticas no país. Disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Piazza_Fontana_bombing. Acesso em Fev/2010.

apresentado por Norberto Bobbio (1986), aqui articulado com outros autores. Essa é uma importante chave para o entendimento dos fatos a serem relatados por este trabalho – o potencial de governos democráticos exercerem a transparência irrestrita das informações ligadas ao interesse público dos cidadãos, sendo a publicidade uma regra, e o sigilo sempre uma exceção, quase injustificável em termos de modelo ideal; e entendimento de que os conflitos que afastam a democracia desse ideal são intrínsecos a sua própria condição – altamente relacionados, na maioria das vezes, com os interesses que recaem sobre o poder.

Sobre a omissão em relação ao princípio da publicidade, portanto, faz sentido que ela seja enxergada potencialmente sob essas premissas – de ser essa uma omissão subjugada a uma questão de conflitos e de interesses: “O confronto entre o modelo ideal do poder visível e a realidade das coisas deve ser conduzido tendo presente a tendência que toda forma de dominação tem de se subtrair do olhar dos dominados, escondendo-se e escondendo, através do segredo e do disfarce” (BOBBIO, 1986:101).

2.2. Democracia e *accountability*

Na antiguidade grega, inspiradora do modelo ideal de democracia, a visibilidade do poder tinha, automaticamente, consequências efetivas. A participação direta dos cidadãos na política permitia que visibilidade das iniciativas de estado e ação relacionada a essas iniciativas formassem um par quase indistinguível de configuração política.

Partindo desse modelo ideal, que tem a publicidade dos atos públicos como um de seus pilares teóricos, como as complexas democracias de hoje garantem a visibilidade das suas ações? Mais do que isso, como a publicidade se converte em prática política efetiva, num contexto de representatividade e terceirização do poder?

Autores contemporâneos, após séculos de observação empírica – em que se produziram grandes conquistas e grandes fracassos em termos de maturidade política e cidadania – identificam tensões no conceito democrático ideal, que residem tanto na sua fórmula, quanto na sua aplicação na realidade. Amy Gutmann (1998), identificando que o clima de otimismo em relação à democracia nas questões internacionais não se traduz nas expectativas dentro dos EUA, afirma que “a democracia é valorizada

primariamente, e acima de tudo, em oposição à dominação política imposta por uma minoria automeada, não sujeita à prestação de contas e tirânica” (GUTMANN, 1998:7).

Apesar dessa reafirmação da democracia enquanto “melhor” sistema de governo, ou pelo menos “menos pior”, que se refere principalmente a países recém-tirados de uma condição ditatorial, Gutmann (1998) olha para os problemas das democracias de hoje e traz mais uma questão importante para o debate sobre a sua relação com o caráter público de suas ações – que, muitas vezes, ainda resistem sem possibilidade sistemática de visualização que preveja participação e crítica: “Será simplesmente um equívoco esperar que um ideal de democracia propicie uma perspectiva para criticar a qualidade das decisões e da tomada de decisões democráticas?” (GUTMANN, 1998:6)

Para responder a essas perguntas, é possível partir do que caracteriza uma democracia como tal na contemporaneidade. Citando Dahl (1989), Guillermo O’Donnel (1996) lista sete princípios, e adiciona outros três, que não servem como garantias de processo democrático – já que também podem ser garantidos em contexto de autocracia –, mas que podem orientar a discussão: 1. Autoridades eleitas; 2. Eleições livres e justas; 3. Sufrágio inclusivo; 4. O direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5. Liberdade de expressão; 6. Informação alternativa; 7. Liberdade de associação; 8. Autoridades eleitas que não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim do seu mandato, como garantia constitucional; 9. Autoridades eleitas que não se sujeitam a constrangimentos ou vetos de atores não eleitos; 10. Território incontestado que define claramente a população votante (DAHL, 1989:221 e O’DONNEL, 1996, citados por O’DONNEL, 1998:27).

Citando o mesmo texto de Dahl (1989) – e ressaltando justamente um pré-requisito importante que o autor considera para a democracia, “a extensão da cidadania a todos os membros adultos da associação” –, Gutmann (1998) afirma que tais princípios só podem ser garantidos quando a democracia não é minimizada a um mero *procedimento* de governo. “O ideal requer resultados – preferências políticas não-manipuladas, império da lei, igualdade formal de voto e cidadania inclusiva – que podem conflitar, e conflitam, com a vontade popular efetiva tal como revelada por qualquer procedimento que se conceba como vontade da maioria” (GUTMANN,

1998:10). O minimalismo procedimental suscita poucas cobranças da democracia, fazendo com que regimes com alto nível de concentração de poder e ameaça às liberdades individuais possam ser considerados como tal. E criando uma falsa-solução, já de início, para muitas das questões complexas que moram no ideal democrático.

A partir da premissa de que a democracia não é um mero procedimento governamental de tomada das opiniões da maioria, são identificadas desarmonias que esse sistema abriga. A primeira se refere ao fato de que a democracia populista, ou seja, aquela que simplesmente se orienta pelo valor dominante da vontade da maioria, não resolve questões ligadas aos próprios requisitos para a sua existência:

“As maiorias podem às vezes dar uma resposta errada à questão certa, por acreditarem que restrições às liberdades de expressão, de imprensa e de associação, restrições essas que violam as condições de democracia, são necessárias ao bem comum. Sempre que a vontade popular dá apoio a um resultado que viola os critérios democráticos, a democracia populista se torna paradoxal.”

(GUTMANN, 1998:11)

Por outro lado, a democracia liberal, que considera como valor dominante a vontade individual, em torno da qual devem girar as condições políticas a serem criadas por um sistema democrático, sacrifica a vontade popular e perde, por isso, parte de seu potencial de garantir os interesses públicos:

“O liberalismo proíbe as escolhas coletivas de interferirem na liberdade pessoal. A promessa de democracia é a de que essas escolhas reflitam a vontade popular. Dois fins conflitantes não podem ser maximizados simultaneamente. A democracia e o liberalismo separam-se quando as escolhas coletivas ameaçam interferir na liberdade pessoal, ou quando a liberdade pessoal ameaça interferir na escolha coletiva”

(GUTMANN, 1998:14)

É então que a ideia de transparência se coloca no centro dessas desarmonias. Segundo Gutmann (1998), a solução para as tensões geradas por uma democracia populista ou liberal está no conceito de autonomia, ou autodeterminação. Autonomia é a característica que dá aos cidadãos a capacidade de gerenciar tanto a sua vida pública quanto sua vida pessoal por meio da deliberação, ou seja, da reflexão bem informada, e da argumentação que alia a retórica com a razão. A colocação da autonomia como valor dominante de um governo pressupõe que exista uma outra fórmula de democracia,

chamada por Gutmann e por diversos teóricos de democracia deliberativa – sendo que a deliberação mantém vivas as vantagens conceituais que moram na ideia de representação, mas em troca pressupõe que haja transparência dos atos públicos, para que aconteça em plenitude.

Sobre a relação de uma democracia deliberativa, que considera a autonomia como valor dominante em relação tanto à vontade popular quanto à vontade individual; e suas relações com a ideia de visibilidade dos atos do estado, com a necessidade de prestação de contas por parte dos representantes, Guttman (1998) afirma:

“Porque a autonomia requer que deliberemos, ela pressupõe um tipo específico de democracia, um sistema de governo da maioria que incentiva os cidadãos a refletirem sobre as decisões políticas. A exigência de prestação de contas (*accountability*), e não a participação direta, é a chave da democracia deliberativa. Ao passo que a democracia participativa aponta para uma comunidade política em que todos participam ativamente da tomada de decisões, a democracia deliberativa leva em conta o ônus da ação política e os benefícios de uma divisão do trabalho. (...) Apesar de não ser preciso que um cidadão participe ativamente da política, ele deve estar preparado para obrigar aqueles que o fazem a prestarem contas das decisões que tomam em seu nome”

(GUTMANN, 1998:23)

O conceito de *accountability* também é uma das referências teóricas desta pesquisa, porque oferece uma visão atual da transparência, tal como ela tem sido tratada no debate sobre as democracias contemporâneas.

Accountability é um termo sem tradução na ciência política brasileira, frequentemente utilizado para designar, em questões de governança, práticas relacionadas à ideia de prestação de contas e de responsividade – quando a responsabilidade por uma ação atrai consequências externas sobre seu responsável, que se identifica, para tanto, publicamente como tal. É um princípio que se expressa em mecanismos institucionais, que devem forçar os gestores públicos a se reportarem não apenas à sociedade, mas também à outras esferas do sistema político. “Para a sua plena realização, tais mecanismos institucionais devem garantir o controle público das ações dos governantes, para que os cidadãos não sejam apenas informados sobre aquelas ações, mas possam também influir na definição das metas coletivas, não somente por meio das eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos” (PRADO, 2009:55).

Otávio Prado (2009), citando teóricos como Claus Offe e Oscar Oslak em sua tese de doutorado, que descreve processos de governo eletrônico e transparência no Brasil, afirma que o atual debate teórico sobre *accountability* começa no contexto da segunda geração de reformas do estado, em meados dos anos 1990. A primeira geração se referia às relações entre sociedade e estado, com privatizações, desregulamentações e parcerias, enquanto a segunda tinha o objetivo de aumentar a eficiência do governo e aumentar a participação da sociedade na gestão pública (PRADO, 2009:55).

O *accountability*, portanto, dialoga com a complexidade das democracias contemporâneas:

“Nos estudos sobre democracia, a *accountability* ganha destaque por prometer um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas. Ela apresenta um modelo mais sofisticado e atraente das relações entre representantes e representados do que as visões antitéticas do ‘mandato livre’ e do ‘mandato imperativo’”.

(MIGUEL, 2005).

E o *accountability* também surge como uma resposta a duas diferentes visões de representatividade: uma que enxerga o representante como um simples “emissário”, que deve se expressar de acordo com fóruns decisórios que aconteçam na sua base eleitoral – o que é considerado por Miguel (2005) uma ingenuidade; e uma que argumenta a favor da autonomia dos representantes, levantando em primeiro lugar a natureza da representação e a legitimidade da ação do representante, e em segundo lugar a sua competência.

Existe uma divisão teórica nas dimensões do *accountability* que amplia a sua capacidade de gerar responsividade em um contexto representativo. Tal como explica O’Donnell (1998), *accountability vertical* é aquele que se dá por meio das eleições, da liberdade de manifestar reivindicações sociais sem coerção e da cobertura regular da mídia sobre os processos políticos – ou seja, são ações tomadas individual ou coletivamente em relação a quem ocupa posições no governo; sendo que o canal principal dessas ações é a possibilidade de eleger ou não um representante dependendo das suas ações.:

“Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias³⁶ formalmente institucionalizadas. Embora possam estar corretas, parece claro que as condições que prevalecem em muitas novas poliarquias (sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas da política pública pobremente definidos, e referências políticas súbitas) diminuem definitivamente a eficácia de *accountability* eleitoral.”

(O’DONNELL, 1998:29)

Em contraposição a essa realidade, *accountability* horizontal tem a ver com a existência de instituições com alto grau de independência e que sistematicamente podem exigir responsividade dos representantes a cargo do poder, como explica O’Donnell (1998):

“[*Accountability* horizontal implica] 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 e até ao *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser classificadas como delituosas.”

(O’DONNELL, 1998:40)

Já se faz possível perceber com alguma clareza onde o Brasil se enquadra nesses dois contextos: a fragilidade do controle social por meio das eleições, contraposta a um avançado controle orçamentário externo institucional (constituído ainda no meio da década de 60, como será abordado no capítulo 3, e representado pelos Tribunais de Contas locais e da União), que ainda não contamina outras áreas das políticas públicas (já que o nível de responsividade de poderes Executivo e Legislativo em relação ao Judiciário, por exemplo, parece pequeno considerando a impunidade relacionada a casos de corrupção e afins), e por muitas vezes prejudicado pela extensa burocracia do estado. Ana Carolina Mota (2006), analisando o *accountability* no Brasil, conclui:

“A divisão de poderes, embora alegadamente funcional, ainda é representativa de orientações de diferentes grupos sociais que preponderam em diferentes setores. Portanto, constitui um mecanismo de controle entre elites diferentes, e não a favor de uma cidadania ativa, mesmo porque o conceito de cidadania ainda não está aplicado em seu patamar máximo. Ao fim desta análise, podemos evidenciar que o controle efetivado não tem como fim preponderante evitar descaminhos

³⁶ Poliarquia é um conceito de Robert Dahl usado para descrever democracias contemporâneas recentes, como as da América Latina – a diferenciação não se faz importante para os fins desta pesquisa.

da gestão da coisa pública, mas sim, evitar a usurpação de poderes entre os próprios poderes”

(MOTA, 2006:234)

E sobre a burocracia do estado brasileiro – uma questão importante para a discussão da informação pública – e *accountability*, Mota afirma que

“o poder da burocracia, fundamentado na racionalidade e na especialização, cresceu a medida que acumulou informações sigilosas. (...) De posse dessas informações secretas, surge a possibilidade da burocracia moderna, especializada e impessoal, vir a patrimonializar essas informações privilegiadas, usando-as para fins indevidos. Para evitar esse tipo de abuso, surge a demanda pela dimensão da transparência, da publicidade, contida no conceito de *accountability*.”

(MOTA, 2006:234)

Outra visão da relação entre informação pública, transparência e *accountability*, feita por Argelina Figueiredo (2001), aparece em uma análise das instituições de controle do Poder Executivo no Brasil:

“As condições que produzem ou melhoram a prestação vertical de contas, estão associadas aos sistemas eleitoral e partidário. (...) Como os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos. A concentração da autoridade institucional reduz a visibilidade das decisões públicas e priva os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo.”

(FIGUEIREDO, 2001)

Accountability, portanto, é um princípio que, manifestado institucionalmente, passa a abranger a ideia da publicidade da informação pública nas complexas e especializadas democracias contemporâneas. Está altamente ligado a uma realidade que pensa o papel do cidadão na democracia como sendo deliberativo, e portanto traz em si o entendimento da participação como um ônus a ser terceirizado.

Como esta pesquisa acontece sob a ótica de uma crise nas atividades de intermediação – o que será exposto em seguida – ela se aproxima mais da ideia de entender a transparência sob o ponto de vista dos pilares das teorias do estado, ou seja, colocando o princípio do poder público em público como seu prisma principal. O *accountability* é considerado aqui a expressão da transparência nos regimes democráticos de hoje, que ajuda a garantir soberania popular num sistema

representativo – e que, portanto, também se transforma no contexto de uma esfera pública, com a qual está ligado intrinsecamente:

“A necessidade de discutir a esfera pública para completar nosso modelo envolve inevitavelmente que o regime de *accountability* não pode ser algo puro, e que ele precisa (no mínimo) de uma dimensão de democracia deliberativa para que funcione. Na minha concepção, 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, ao passo que 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.”

(ARATO, 2002:96)

2.3.A esfera pública interconectada

Quando fala da questão do poder público em público, Bobbio (1986) cita a história da formação do estado moderno constitucional a partir do ponto de vista de Yürgen Habermas, que se atém à emergência gradual de uma “esfera privada do público”, ou seja, da emergente relevância pública da esfera privada, também chamada de opinião pública. Para discutir os atos do poder público, que passam a fazer parte de seu interesse, essa esfera demanda a publicidade dos debates:

“Entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública entendida como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos do estado, da ‘res publica’, depende da maior ou menos visibilidade, cognocibilidade, acessibilidade e portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder.”

(BOBBIO, 1986:89)

Na esfera pública concebida por Habermas, seu principal teórico, os meios de comunicação passam a ter papel central no debate público. Neste trecho, portanto, serão apresentados os subsídios teóricos relacionados às transformações promovidas na esfera pública por conta das tecnologias da informação e da comunicação em rede.

Para Habermas (1962), esfera pública é o espaço que se configura quando indivíduos se reúnem para discutir questões de interesse público. Nesse espaço, sem que haja intermediações, regras ou formalidades, o discurso e a articulação dos indivíduos evolui para a emergência de uma opinião coletiva e comum. De forma que a esfera pública se contrapõe ao Estado – sendo formada por indivíduos privados, mas que passam a discutir temas relacionados ao coletivo – e torna-se o espaço de intermediação entre os indivíduos e o sistema (HABERMAS, 1962).

A esfera pública emerge no espaço de discussão dos indivíduos, em prol deles encontrarem caminhos para resolverem seus problemas comuns. A ação dos indivíduos nesse espaço, que Habermas chama de ação comunicativa, ao contrário do que aconteceria no Estado, no mercado e nas instituições, se direciona para o entendimento, e não para a técnica. É fortemente marcada pela informalidade e pela ausência de regulação.

Essa teoria nasce quando Habermas reconhece, na Paris do séc. XVIII, pontos de encontro não-direcionados à atividade estatal ou econômica, mas ainda sim de caráter público, que vão abrigar a discussão de interesses coletivos, e vão também servir de berço para a esfera pública. Trata-se de um espaço de vivência coletiva dos cidadãos, mas que se diferencia de outros espaços públicos, marcados pela lógica instrumental. O mundo então se divide em mundo da vida, o espaço da razão comunicativa, e mundo do sistema, espaço da razão instrumental. E, segundo Habermas, a relação entre esses dois mundos se dá com a tentativa, do mundo do sistema, de colonizar com linguagens e regulações o mundo da vida – sendo que é no mundo da vida que a esfera pública vai se estabelecer. Segundo Sérgio Amadeu da Silveira:

“Habermas aprimorou sua visão dual da racionalidade social. Na sociedade capitalista conviveria, então, a razão voltada ao sucesso e a razão voltada ao entendimento. A primeira seria a razão instrumental e a segunda a razão comunicativa. Por isso, ao construir a teoria da ação comunicativa, Habermas vislumbrou a sociedade dividida em sistema e mundo da vida. O sistema envolve as esferas especializadas da vida que incluem o Estado, o mercado, as empresas e são organizadas pela técnica. Nesse mundo, prevalece a razão instrumental, ou seja, os melhores procedimentos técnicos voltados a se atingir um determinado fim. Já o mundo da vida é a esfera do cotidiano onde as pessoas, usando a linguagem comum, buscariam o entendimento sobre suas vidas coletivas, sem nenhum compromisso com as técnicas ou com a necessidade de dominação. No mundo da vida prevaleceria a razão comunicativa.”

(SILVEIRA, no prelo)

Silveira (no prelo), citando autores como Rousiley Maia, aborda as transformações no pensamento de Habermas, que desfaz a ideia de dualidade societal em sua última obra, chamada *Direito e Democracia*. A partir de então, ele adota uma nova definição de esfera pública, que considera as ramificações inúmeras que esse espaço de intermediação de relações entre indivíduos e sistema, transpassado pela discussão pública, passa a ter. Esfera pública, a partir de então, é descrita como uma rede. Na definição que Habermas adota no *Direito e Democracia*, a esfera pública pode

“ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas no domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. Descobrimos que o mundo da vida é um reservatório de interações simples; e os sistemas de ação e de saber especializados, que se formam no interior do mundo da vida, continuam vinculados a ele. Eles se ligam a funções gerais de reprodução do mundo da vida (como é o caso da religião, da escola e da família), ou a diferentes aspectos de validade do saber comunicado através da linguagem comum (como é o caso da ciência, da moral e da arte). Todavia a esfera pública não se especializa em nenhuma destas direções; por isso, quando abrange questões politicamente relevantes, ela deixa ao cargo do sistema político a elaboração especializada.”

(HABERMAS, 1997:92, citado por SILVEIRA, no prelo).

A publicação mais recente de Habermas não aborda diretamente a questão da arquitetura comunicacional em rede e sua relação com o conceito de esfera pública.

Apesar disso, numa apresentação feita na *International Communication Association*, em 2006, após anos de um longo silêncio sobre as questões da internet e da política, Habermas finalmente falou sobre o assunto – e com pessimismo. Segundo Stuart Geiger, Habermas respondeu brevemente a observações que têm sido feitas em seu nome desde o começo dos anos 1990, deixando insatisfeitos muitos teóricos que se auto-declaravam habermasianos:

“A internet certamente reativou as raízes de um público igualitário de escritores e leitores. Apesar disso, a comunicação mediada por computadores na web pode clamar por méritos inequivocamente democráticos apenas para um contexto especial: ela pode minar a censura de regimes autoritários que tentam controlar e reprimir a opinião pública. No contexto de regimes liberais, a emergência de milhões de salas de chat fragmentadas pelo mundo tende à fragmentar uma audiência grande, mas com foco político comum, em um grande número de pequenas questões públicas. Com esferas públicas nacionais estabelecidas, os debates online de usuários da web apenas promovem comunicação política quando grupos de comunicação cristalizam as opiniões em volta dos pontos focais da imprensa de qualidade, por exemplo, jornais de circulação nacional e revistas políticas.”

(HABERMAS, 2006:423, citado por GEIGER, 2009)

Mark Poster (2001), em *Ciberdemocracia: a Internet e a Esfera Pública*, também discute a possível ligação entre esfera pública e internet, a partir da percepção de que, na contemporaneidade, é impossível associar a esfera pública a um locus. Os espaços percebidos por Habermas como locais de encontro dos indivíduos não se aplicam mais à discussão dos interesses coletivos, mas apesar disso, o debate permanece acontecendo em algum lugar (POSTER, 2001).

Poster (2001) aborda a crítica feminista ao “projeto de Esclarecimento” habermasiano, o de “reconstrução de uma esfera pública em que a razão pode prevalecer, não a razão instrumental de muitas práticas modernas, mas a razão crítica que representa o melhor da tradição democrática” (POSTER, 2001:264), citando Rita Felski, sobre a necessidade do conceito de esfera pública não se fundamentar em uma razão universal e ideal, mas sim compreender a multiplicidade de sujeitos e de identidades, considerando também as diferenças de gênero. Aparece, anteriormente a uma proposta de entendimento coletivo, o espaço para manifestação de vontades das minorias, de revisão de valores. Poster (2001) afirma:

“Mas então nós precisamos perguntar: como é essa esfera pública para ser distinguida de qualquer discussão política? Do auge dos ideais impossíveis de Habermas (contador-fatual) de comunicação racional, a esfera pública aqui multiplica, abre e estende para a discussão política todos os indivíduos oprimidos.”

(POSTER, 2001:264)

Poster (2001) acredita que a dificuldade em repensar a esfera pública em um novo contexto comunicacional mora na complexidade de, nesse novo contexto, definir-

se o que é público, o que se agrava com a existência da Internet – com uma nova dificuldade, de se distinguir o que é público quando as relações deixam de se manifestar presencialmente e complicam-se nas trocas eletrônicas de símbolos. Contrapondo essa realidade ao pensamento habermasiano,

“Para Habermas, a esfera pública é um espaço homogêneo de sujeitos personificados em relações simétricas, perseguindo consenso através da crítica de argumentos e a apresentação de afirmações válidas. Esse modelo, eu afirmo, é sistematicamente negado nas arenas da política eletrônica. Nós aconselhamos então que o conceito de esfera pública de Habermas, que classifica a Internet como um domínio político, seja abandonado.”

(POSTER, 2001:265)

A conclusão de Poster (2001) é que a tentativa de associar à internet ao ideal de esfera pública habermasiano, além de esbarrar na ideia da multiplicidade dos sujeitos, já proposta pela crítica feminista, não se legitima enquanto formação de uma teoria política pós-moderna, ao passo que a utopia de uma “comunidade democrática de completa presença humana” não corrobora com essa condição.

O maior potencial de debate político da internet, de fato, não é reproduzir o modelo de proposição de temas da agenda, seguido de discussão e de consenso em relação a interesses coletivos. As tecnologias da informação e da comunicação em rede inauguram formas inéditas de interação, de existência e de debate público, inaugurando portanto formas inéditas de ação na esfera pública, que, enquanto conceito, para incorporar essas características, passa a carecer de novas definições.

Sem se ater a uma discussão baseada na teoria habermasiana, ou em outros teóricos que criticam a visão de Habermas, Yochai Benkler (2006) propõe uma nova definição de esfera pública, baseada na observação empírica de fenômenos sociais do mundo contemporâneo. A teoria proposta por Benkler para a *networked public sphere*, ou esfera pública interconectada, o nome dado a esse conceito, é criada em oposição à observação de uma outra esfera pública: aquela mediada pelos meios de comunicação de massa, que tem o poder econômico concentrado nas mãos de grandes corporações.

A definição de esfera pública da qual Benkler (2006) parte para sua argumentação é a de que se trata de um conjunto de práticas informais e não-reguladas, usadas pelas pessoas, na sociedade, para debater questões de interesse público, mas que precisam de ação do coletivo para serem resolvidas.

A partir de então, Benkler (2006) associa a esse conceito de esfera pública a constatação de que a economia contemporânea se altera de uma perspectiva industrial para uma perspectiva informacional. Benkler observa que, na economia industrial, os mercados são considerados o único espaço genuíno de produção de riqueza. Mas isso resulta em uma grande perda de potencial de geração de riqueza quando se trata da produção de bens simbólicos, já que, para que esse tipo de produção seja feito de acordo com a lógica do mercado, é necessário contar com a escassez, e os bens informacionais deveriam ser cada vez mais caros. Por outro lado, as tecnologias da informação e comunicação, em especial a internet, fazem com que o custo da informação – considerando desde a sua geração até o processamento, o armazenamento e a sua comunicação para o mundo – fizeram com que modelos que não seguem a lógica do mercado tenham se tornado mais atrativos e mais efetivos do que eram antes. De forma que um novo modelo de produção de bens simbólicos, baseado na inteligência coletiva e na produção colaborativa entre pares, passa a se contrapor ao modo industrial de se produzir informação.

Benkler (2006) afirma que os pontos principais da diferença dessa nova economia informacional conectada para a economia dos meios de comunicação de massa são a arquitetura em rede e os custos para se tornar um falante. Segundo Benkler:

“A esfera pública interconectada não é feita de ferramentas, mas das práticas de produção social que essas ferramentas possibilitam. O efeito primário da Internet na esfera pública em sociedades liberais recai na produção informacional de atores de fora do mercado: o trabalho de indivíduos sozinhos e em cooperação com outros, ou de associações formais como ONGs, bem como o retorno do seu efeito sobre a mídia tradicional”

(BENKLER, 2006:219)

A arquitetura distribuída da rede desloca os centros de poder por diversos nós, de forma que quem mais ganha com a concepção de uma esfera pública baseada nesses novos meios de comunicação são os atores da periferia.

“Estes possibilitam à esfera pública interconectada moderar as duas maiores preocupações motivadas pela mídia de massa comercial como uma plataforma para a esfera pública: (1) o excessivo poder que ela dá aos seus proprietários, e (2) a sua tendência, quando os proprietários não dedicam os seus meios a concentrar poder, de encorajar uma política inerte. Mais

fundamentalmente, as práticas sociais da informação e discurso possibilitam que um grande número de atores se vejam como contribuidores potenciais para o discurso público, e como atores potenciais nas arenas políticas, em vez de quase sempre serem recipientes passivos de informação mediada, que ocasionalmente podem eleger suas preferências.”
(BENKLER, 2006:219)

Benkler (2006) cita dois exemplos de como a rede pode ser utilizada para colocar assuntos na pauta da esfera pública, e assim atuar politicamente. O primeiro deles é o caso do boicote às empresas de comunicação Sinclair, que na época das eleições presidenciais norte-americanas de 2004, se preparava para derrubar a programação de suas emissoras de TV afiliadas e exibir o documentário *Stolen Honor: The Wounds That Never Heal*, considerado um ataque à biografia do candidato de oposição ao então presidente George W. Bush, John Kerry. A Sinclair tinha emissoras afiliadas em importantes estados para a decisão das eleições, e poder para chegar a um quarto das residências norte-americanas. A partir do momento que a história veio a público, uma reação começou a se articular na internet. Em meio à estratégia de boicote, um ex-funcionário de uma das afiliadas comentou em um blog que a intenção dos envolvidos deveria ser convencer os anunciantes de que a exibição do documentário atrapalharia os seus negócios. Sites com informações e roteiros de ligações para os anunciantes das emissoras afiliadas da Sinclair emergiram. Muito mais rápido do que a reação do partido democrata, e muito mais rápido do que qualquer reação judiciária que pudesse impedir a exibição do documentário, a articulação em rede conseguiu impedir a exibição – a reação foi tamanha, que ganhou alguma atenção na mídia de massa, e pode ter influenciado um relatório negativo da Lehman Brothers sobre as ações da Sinclair. Segundo Benkler (2006):

“Os novos meios de comunicação, baseados na rede, podem exercer uma força contrária significativa. Eles oferecem uma base de absorção completamente nova e muito mais aberta para ideias e comentários. A velocidade com quem indivíduos foram capazes de publicar sites para ocupar uma posição, coletar e tornar disponíveis informações relevantes para um assunto específico de interesse público, e prover uma plataforma para outros compartilharem suas visões sobre a estratégia política apropriadas e suas táticas foram completamente diferentes de qualquer coisa factível dentro da estrutura econômica e organizacional da mídia de massa. (...) É difícil julgar a influência que aquelas poucas reportagens da mídia tradicional [sobre o boicote] tiveram na decisão do analista de creditar o sucesso da ação. Apesar disso, o fato dos meios de comunicação terem exercido um papel no ganho de relevância do boicote não tira

importância do papel básico exercido por esses novos mecanismos, de trazer informação e experimentar conduzir em uma conversa pública abrangente, combinados com um mecanismo de organizar uma ação política em diferentes locações e contextos sociais.”

(BENKLER, 2006:225)

Um segundo exemplo trabalhado pelo autor trata do caso das urnas Diebold, no qual, segundo Benkler (2009), “a esfera pública interconectada se engajou, e sucedidamente transformou uma coisa que não era assunto de uma discussão pública séria numa discussão pública que levou à ação pública” (BENKLER, 2006:226). Os softwares das urnas eletrônicas usadas nas eleições norte-americanas em 2002 estavam sob proteção de patentes, e o sigilo era exigido pelo governo para garantir acesso confidencial aos sistemas internos. Mesmo assim, um site aberto e facilmente disponível com a codificação das urnas da Diebold veio a público, por meio de uma denúncia da ativista Bev Harris, que pesquisava urnas eletrônicas e gerenciava um blog sobre o tema na rede. Harris deu espaço para que especialistas comentassem os códigos em seu blog, e posteriormente publicou artigos sobre como falhas naqueles sistemas poderiam ter sido utilizadas para fraudar as eleições para o Senado na Georgia.

Quando um veículo colaborativo da internet deu destaque às alegações de Harris, fornecendo endereços e ferramentas para que os internautas investigassem por eles mesmos as alegações, iniciou-se um processo de mobilização impossível de existir na esfera pública mediada pela mídia de massa – com a possibilidade de colocar os materiais brutos sobre o controle das pessoas, com a comunicação viral e em larga escala sendo utilizada para contrabalancear o poder da Diebold. Mesmo não tendo a mesma a força da Diebold (capaz, por exemplo, de impedir iniciativas como essa que surgissem na mídia de massa), uma força relacionada às lógicas tradicionais do mercado e da política, o convite via internet para que pessoas comuns se engajassem na tarefa de procurarem novas falhas na codificação das urnas levou a resultados impressionantes, que jamais poderiam ser conseguidos por um pequeno time de não-especialistas de uma empresa de comunicação. O processo todo resultou na decertificação de urnas que já haviam sido certificadas no estado da Califórnia, e na mudança de regras para as eleições em diversos estados norte-americanos. Sobre esse caso, Benkler (2006) comenta:

“Não existiu nenhuma forma de orquestração do poder — nem um partido e nem uma empresa profissional de mídia comercial. Houve, em vez disso, uma série de ações descoordenadas, mas que se apoiavam mutuamente, de indivíduos em diferentes lugares e contextos, operando sob diversas restrições organizacionais e possibilidades, para expor, analisar e distribuir as críticas e suas evidências. A esfera pública interconectada não se baseia em propaganda ou na captura de grandes audiências para focar seus esforços. O que se tornou relevante para a agenda pública e formou a discussão pública foi o que engajou intensamente os participantes, em vez de moderar a atenção de grandes grupos de espectadores passivos. Em vez do foco no "menor denominador comum", típico da mídia de massa comercial, cada indivíduo ou cada grupo pode — e, de fato, na maior parte das vezes irá — focar precisamente no que é mais intensamente interessante para os seus participantes. Em vez de representações icônicas baseadas na escassez de slots de tempo ou espaço no ar ou na página, nós vemos a emergência da cultura do "veja você mesmo". Acesso a documentos e definições fundamentais, e ao direito de expressar sua opinião para os outros, se torna uma parte central da mídia.”

(BENKLER, 2006:232)

É possível perceber com clareza que os casos e avaliações propostos por Benkler (2006) falam muito sobre transparência, acesso a informações primárias e possibilidades de participação política na rede. O fato a se notar aqui é que esta pesquisa se dá sob a percepção de que a esfera pública contemporânea difere em muitos sentidos da esfera pública da mídia de massa, abrindo espaço para a participação ativa de mais pessoas nos processos comunicacionais, e dando poder para a conversão desses processos comunicacionais em políticos, por conta da relevância que hoje eles podem ganhar dentro da agenda pública.

“Nós não precisamos mais aceitar nossa percepção do mundo como mera observação privada, mas como assunto potencial da comunicação pública. Essa mudança afeta o poder relativo da mídia. Afeta a estrutura de absorção de observações e pontos de vista. Afeta a apresentação de questões e de observações no discurso. Afeta o jeito que as questões são filtradas, para quem e por quem. Finalmente, afeta as maneiras como as posições são cristalizadas e sintetizadas, algumas vezes, com essas sendo ampliadas ao ponto da mídia de massa passar a considerá-las e convertê-las em posições políticas; mas ocasionalmente, por meio da organização direta da opinião e da ação, ao ponto delas alcançarem uma relevância capaz de dirigir o processo político diretamente.”

(BENKLER, 2006:213)

Exemplos de como posições particulares se tornam ações importantes dentro da esfera pública estão pulsando na internet, inclusive na internet brasileira. Podem não ter o mesmo alcance de massa do que os conteúdos e posicionamentos veiculados pela

mídia de massa, mas conseguem ganhar relevância dentro de pequenos grupos, e por conta da ação coletiva e da articulação, podem alcançar relevantes conquistas políticas. A informação pública, portanto, dentro de um contexto de novas possibilidades de ressignificação e de devolução de impressões do mundo particular para o mundo coletivo, torna-se, ainda mais, fonte de poder.

Considera-se, portanto, o conceito de esfera pública interconectada como mais uma “chave de leitura” dessa pesquisa – a ser combinado com o prisma principal da publicidade do poder público. Coloca-se, portanto, a transparência em foco, considerando que agora ela deve se dar num novo contexto, numa nova esfera pública.

3. Cenário histórico-institucional da transparência no Brasil

3.1. Leis de transparência³⁷

Apesar da relação intrínseca que existe entre democracia e a publicidade das ações do governo, olhando para a história, é possível enxergar que o arranjo político brasileiro, até o presente momento, é mais marcado pela obscuridade do que pela transparência. Apesar da questão pública estar claramente representada na atual Constituição do país – o que será debatido mais a frente neste trecho da dissertação –, o fato é que existe uma tradição secular de opacidade, hermetismo e inércia nas práticas de governo, em oposição a um arcabouço legal e institucional de transparência razoavelmente novo, e que somente nos últimos anos passa a aliar a necessidade de alavancar o crescimento do país com a questão da prestação de contas e da inclusão da dimensão do cidadão nos processos governamentais.

As leis frequentemente tratadas como “leis de transparência”, no Brasil, são principalmente aquelas que se referem ao controle das contas públicas. É interesse desta pesquisa ampliar essa visão, trazendo para a análise das leis da transparência todo o aparelho legal destinado a garantir a publicidade do poder público.

De toda forma, uma análise histórica-institucional da transparência no país começa ainda com a questão das contas públicas e da fiscalização do tesouro nacional, no início do século XIX. Segundo os pesquisadores Agnaldo Costa, Luiz Leite, Paulo Bezerra e Raimundo Gaia (2003), que escreveram uma dissertação sobre o controle externo das contas públicas no Brasil,

“Anterior à proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil, inexistia em solo brasileiro o controle externo como nós o conhecemos nos moldes atuais. Somente a partir da implantação de um novo regime político no país, propiciou-se, não sem muitos obstáculos, a instituição de um órgão independente destinado a acompanhar e a controlar os gastos do tesouro nacional.”

(COSTA, BEZERRA, LEITE e GAIA, 2003:14)

³⁷ Com informações obtidas no Seminário Acesso à Informação, Serviços Eletrônicos e Cidadania (SLTI - Ministério do Planejamento), que aconteceu nos dias 1 e 2 de dezembro de 2009 em Brasília, DF.

Apesar disso, segundo os pesquisadores, a ideia da criação de um tribunal externo que controlasse as contas do país chegou a surgir antes da proclamação da República – em em 23 de junho de 1826, proposta por Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges ao Senado do Império – sem êxito por conta das fortes reações contrárias a existência de qualquer tipo de controle. Apesar da inadequação da proposta ao regime imperial e ao contexto político da época, “a idéia de criação de um órgão independente e atuante no controle dos gastos públicos persistiu, de modo que nos anos que se seguiram, houve a proposição de outros projetos de lei com o mesmo objetivo, embora tenham fracassados pelas mesmas razões” (COSTA, BEZERRA, LEITE e GAIA, 2003:16).

Quando os militares deram um golpe de estado em 15 de novembro de 1889, colocando fim à monarquia e implantando a república, o novo regime poderia trazer condições mais favoráveis à vontade já existente na elite política de criar um sistema de controle das contas públicas. O decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, previa o exame, a revisão e o julgamento de operações da receita e da despesa da República – criando, mediante um decreto presidencial, um órgão de controle das contas do governo, que ainda dependia de regulamentação para poder existir. Na prática, isso aconteceu apenas em 17 de dezembro de 1892, com o decreto 1.666, que substituiu o 966-A. A institucionalização definitiva do órgão, no entanto, já chamado de Tribunal de Contas, aconteceu como definição da primeira constituição republicana do Brasil, em 1891. Segundo Costa, Bezerra, Leite e Gaia (2003):

“Uma vez alçado à condição constitucional na primeira Carta Magna Republicana, o Tribunal jamais perdeu este *status quo* nas Constituições Federais que se seguiram, quaisquer que tenham sido as ideologias predominantes à época. No máximo, o que ocorreu, em certas ocasiões, foi a limitação de determinadas ações. (...) Norteados pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, o Tribunal de Contas nunca mais perdeu a dimensão constitucional que ganhou desde sua criação, tendo suas competências sempre contempladas em todas as Constituições Brasileiras.”

(COSTA, BEZERRA, LEITE e GAIA, 2003:19)

A partir de então, a instalação do Tribunal de Contas aconteceu em 17 de janeiro de 1893. As competências do órgão incluíam não apenas examinar, revisar e julgar as operações relacionadas com a receita e a despesa da união, como também liquidar as

contas da receita e despesa, verificando sua legalidade, e prestando-as ao Congresso Nacional.

Ainda segundo os pesquisadores, uma nova constituição, em 1934, conferiu outras atribuições ao Tribunal: acompanhar a execução orçamentária, catalogar o registro prévio das despesas e contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, e apresentar um parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, a serem encaminhadas à Câmara dos Deputados. A constituição de 1937 manteve essas atribuições – menos a de emitir parecer prévio das contas presidenciais. Na constituição de 1946, foi adicionada a tarefa de julgar a legalidade das concessões de reformas e também aposentadorias e pensões de funcionários públicos.

Em 29 de junho de 1965, foi sancionada no Brasil uma lei importante por inaugurar a dimensão do cidadão no controle das contas públicas no Brasil. A lei 4.717³⁸ regula a ação popular, dando a qualquer cidadão o direito de pedir a anulação ou a declaração de nulidade de atos públicos que considerar lesivos ao patrimônio da União. Segundo o procurador da Fazenda Luís Carlos Martins Alves Jr., em texto sobre a lei publicado em 2006:

“O patrimônio público não se reduz aos bens estatais. Nada obstante o qualificativo público do patrimônio estatal, este diz respeito ao titularizado pelas pessoas jurídicas de direito público de administração direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), às pessoas jurídicas de direito público da administração indireta (autarquias e fundações públicas etc.) e às pessoas jurídicas de direito privado da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas etc.). Além desse patrimônio público-estatal, há o patrimônio público-coletivo. Ambos pertencem à sociedade. O meio ambiente, o histórico, o cultural, o paisagístico, etc. Esse patrimônio não tem como titular o Estado – aqui entendido como Poder Público – mas a própria sociedade, que é a titular desses bens.”³⁹

³⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm. Acesso em Fev/2010.

³⁹ Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9266>. Acesso em Fev/2010.

Um fato internacional relevante acontece em 1966: a criação e aprovação, nos Estados Unidos, do *Freedom of Information Act* ou FOIA. A partir desse momento, nos EUA, os cidadãos contavam com uma legislação específica de liberdade de informação. O FOIA garantia (e garante ainda hoje) o direito de se fazer requerimentos de documentos públicos em posse governamental, salvas exceções de privacidade e segurança nacional.

Enquanto isso, no Brasil, o contexto não poderia ser mais avesso à liberdade de informação e à transparência. O governo militar em vigência desde o golpe de 1964 administrava o país por meio de decretos e atos institucionais, limitando gradativamente a ação de quaisquer poderes fiscalizadores ao Executivo, e iniciando assim uma era de obscuridade das ações do estado brasileiro.

Quanto às contas públicas, o papel do Tribunal como órgão independente de controle continuou avançando institucionalmente. Outorgou-se, em 25 de fevereiro de 1967, o decreto-lei 199⁴⁰. O decreto dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que passa a ser descrito como órgão independente e auxiliar do Poder Legislativo no Controle ao Poder Executivo (em 16 de julho de 1992, a lei 8443⁴¹ revogou o decreto 199, da época do regime militar, dispondo sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e estando em vigência até hoje).

Sancionado no mesmo dia 25 de fevereiro de 1967, o decreto-lei 200⁴² tinha o objetivo de estabelecer diretrizes para a reforma administrativa do estado, que aconteceria naquele mesmo ano – já tendo em vista que uma nova constituição, votada em 25 de janeiro, entraria em vigor a partir de março. Entre muitas definições, estabelecia-se que o controle das atividades federais deveria ser exercido em todos os níveis e órgãos, compreendendo que houvesse controle: pela chefia competente, da execução dos programas e da acordância com as normas que regem a atividade do órgão; pelos órgãos próprios de casa sistema, da observância das normas gerais que regem as atividades auxiliares; e pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria, da aplicação do dinheiro público e da guarda dos bens da União.

⁴⁰ Fragmento disponível em <http://br.vlex.com/vid/fevereiro-organica-tribunal-contas-uni-34166094>.

⁴¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm.

⁴² Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>.

Sobre às normas de administração financeira e contabilidade, o decreto 200 determinava, no artigo 74, que os órgãos deveriam atender solicitações feitas a qualquer tempo pelo Tribunal de Contas ou suas delegações, informando a respeito da administração de créditos, e facilitando a realização de inspeções de controle externo, a serem feitas pelos órgãos encarregados da administração financeira, contabilidade e auditoria. O decreto 900⁴³, de 1976, estabelece uma nova redação para esse artigo, vedando a requisição “*sistemática de documentos ou comprovantes arquivados nos órgãos da administração federal, cujo exame se possa realizar através das inspeções de controle externo*”, dada a importância de tais atividades de auditoria.

Os decretos-lei 199 e 200, que conversam com a constituição de 1967, instituem a diferenciação entre controle externo e controle interno das contas públicas. O Tribunal de Contas fica estabelecido como órgão externo aos três poderes da União, relacionado ao Congresso Nacional, e responsável pelo controle externo do tesouro; enquanto o Poder Executivo, de posse do controle administrativo das atividades de governo, deve criar condições para que a atividade do Tribunal se dê da melhor forma possível, ficando assim responsável pelo controle interno das receitas e despesas da nação.

A constituição brasileira de 1967 entrou em vigor em 15 de março desse ano. Havia sido encomendada pelos militares para o Congresso (já sem os representantes de oposição ao regime), já que os atos institucionais e decretos do governo conflitavam com a constituição de 1946. A carta incorporava os atos institucionais e complementares, e procurava legitimar o regime militar, dando maior poder ao Executivo e subjugando Legislativo e Judiciário. Caberia somente ao Executivo a atribuição de propor emendas constitucionais, criando uma estrutura de poder altamente concentrada.

No mesmo dia em que a constituição entrou em vigor, os militares divulgaram o decreto-lei 314⁴⁴, a Lei de Segurança Nacional, de 13 de março de 1967. Esse decreto transformava a ideologia de segurança nacional, que vigorava no governo do país desde o golpe, em legislação – definindo os crimes contra a segurança e a ordem social e as suas respectivas punições. O texto estabelece que “*a segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna,*

⁴³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0900.htm#art1>.

⁴⁴ Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126124/decreto-lei-314-67>.

inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva”.

Como já foi abordado nos referenciais teóricos desta pesquisa, em oposição à ideia de publicidade do poder público, a ideologia de segurança nacional admite que se transforme uma parte da nação em inimigo, a quem não se pode correr o risco de revelar informações, em prol da segurança do estado (ALMINO, 1986:69). No caso do Brasil, a partir de tal momento, os “inimigos” seriam os que supostamente cometessem os crimes descritos pelo decreto-lei 131, como a reorganização de partidos políticos cassados ou criação de novos, por exemplo.

A respeito das contas públicas, segundo narram Costa, Bezerra, Leite e Gaia (2003), a constituição de 1967 retirou das competências do Tribunal de Contas o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesa, limitando sua ação sobre o Executivo. Além disso,

“a Constituição de 1967 extinguiu grande parte dos registros, mantendo, apenas, os atos relacionados a aposentadorias, reformas e pensões, determinando novos procedimentos para atos de natureza orçamentária e financeira. Além disso, a nova Carta constitucional introduziu a figura da auditoria operacional, com grande influência sobre a complexidade dos processos, além da obrigatoriedade da avaliação da legalidade dos atos de admissão de pessoal para fins de registro, e outras relacionadas a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial.”

(COSTA, BEZERRA, LEITE e GAIA, 2003:20)

A constituição de 1967 é sobreposta posteriormente pelo Ato Institucional Número 5 em 13 de dezembro de 1968, a partir do qual o Presidente da República tinha plenos poderes em relação aos poderes Legislativo e Judiciário, com a perda de diversas garantias constitucionais.

Com poder concentrado no Executivo, proibição da articulação política organizada, censura prévia à imprensa e à produção cultural, tudo isso envolto por uma ideologia de segurança nacional, a ditadura militar produziu um período de tamanha obscuridade na política brasileira, que até hoje é preciso empregar esforço social e político para conseguir a publicação de seus registros e ações⁴⁵. Não é objetivo dessa

⁴⁵ Ver nota de rodapé 31 (p. 45).

pesquisa fazer uma longa análise sobre a questão da transparência nessa época da história brasileira, mas é importante constar que ela motiva projetos importantes relacionados à questão da transparência hoje, tendo servido como um dos pontos de discussão dos projetos de lei de acesso à informação pública em tramitação no Legislativo (o que será abordado mais a frente neste capítulo).

Anterior a uma nova constituição do Brasil, mas já concebida num contexto de abertura, a Lei 7347⁴⁶, de 24 de julho de 1985, disciplina a ação civil pública relativa a danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico ou turístico. No artigo 8, ela prevê que para instruir a formulação das ações públicas, o cidadão “poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 dias”.

Isso significa que, a partir dessa lei, fica instaurado um aparelho legal que embasa a requisição de documentos públicos em poder do estado por parte do cidadão – ainda no escopo jurídico, e ainda com o caráter passivo da espera da requisição (não prevendo a publicação sistemática de informações), mas já representando um avanço na questão da transparência de documentos públicos no Brasil.

A Constituição de 1988⁴⁷, em vigência no país, é a que ressalta com mais veemência a preocupação com a publicidade do poder público, e é onde mora o principal fator de transparência dos atos de governo com o qual se pode contar hoje. O Brasil ainda não tem uma lei de acesso à informação pública análoga ao FOIA norte-americano, mas tem a publicidade dos atos públicos garantida como direito constitucional (ao contrário de outros países da América Latina, que têm sua lei de acesso a informações de governo, mas não têm a publicidade como regra prevista na constituição).

O artigo 5 da Constituição, sobre os Direitos e Garantias Fundamentais dos Cidadãos, determina que “*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*”. Entre os termos dessas garantias, no inciso XXXIII, fica claro que “*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de*

⁴⁶ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L7347orig.htm>.

⁴⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

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”.

No artigo 37, sobre a Administração Pública, fica explícito 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*”. Na emenda constitucional 19⁴⁸, de 04 de junho de 1998, foi inserido um segundo inciso para o parágrafo três, de forma que fica determinado que “*a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (2) acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII*”.

José Afonso da Silva (2000) afirma que "A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo" (SILVA, 2000:653). Nívea Carolina Seresuela, em comentário publicado no site Jus Navigandi em 2002, afirma:

“Seria absurdo que um Estado como o brasileiro, que, por disposição expressa de sua Constituição, afirma que todo poder nele constituído "emana do povo" (art. 1.º, parágrafo único, da CF), viesse a ocultar daqueles em nome do qual esse mesmo poder é exercido informações e atos relativos à gestão da *res publica* e as próprias linhas de direcionamento governamental. É por isso que se estabelece, como imposição jurídica para os agentes administrativos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.”⁴⁹

Seresuela (2002) chama atenção para o fato de que, do ponto de vista da lei, o dever de publicidade não precisa da ciência dos seus destinatários para ser considerado como cumprido. Ou seja, do ponto de vista jurídico, colocar uma informação em Diário Oficial, enviar um telegrama, protocolar um documento já é suficiente para garantir a

⁴⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37. Acesso em Fev/2010.

⁴⁹ Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489>. Acesso em Fev/2010.

publicidade dos atos públicos, sem nenhuma necessidade de saber se a informação chega de fato a quem tem a necessidade de acessá-la:

“Basta que os requisitos exigidos para a publicidade se tenham dado, nos termos previstos na ordem jurídica; e para o mundo do Direito não interessará se na realidade fática o conhecimento da existência do ato e de seu conteúdo tenha ou não chegado à pessoa atingida por seus efeitos. Feita a publicação ou a comunicação dentro das formalidades devidas, haverá sempre uma presunção absoluta da ciência do destinatário, dando-se por satisfeita a exigência de publicidade. Salvo, naturalmente, se as normas vigentes assim não determinarem”.⁵⁰

Além das determinações descritas acima, o artigo 37 da constituição também esclarece que o princípio da publicidade não determina nem autoriza que se faça propaganda dos atos do governo. Apesar do primeiro parágrafo do artigo usar essa mesma terminologia para determinar que “*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*”, é preciso esclarecer que, as propagandas do governo não correspondem (e não deveriam prevalecer sobre) à publicidade que aparece nas teorias de estado.

É a publicidade jurídica, relativa ao direito, que se faz importante para a transparência. Essa é a publicidade que se configura enquanto um dever constitucional, enquanto a outra, a propaganda do governo, é uma mera faculdade da administração pública – que sofre, inclusive, restrições constitucionais, como as apresentadas pelo princípio da impessoalidade, que também consta no artigo 37 e é descrito pelo trecho citado acima.

O promotor Rodrigo Leite Ferreira Cabral (2005), em tese que relaciona o princípio da publicidade com a divulgação de informações por meio da internet, inclui na discussão um outro princípio constitucional, o da eficiência:

“No princípio da eficiência existe uma relação entre meios e fins. Os meios empregados pela administração pública devem ser os mais eficientes possíveis para a consecução dos fins propostos, desde que substancialmente de acordo com a Constituição da República. A administração pública deve (é dever jurídico, não mera opção), pois,

⁵⁰ Ídem 45.

utilizar-se do meio mais eficiente para dar amplo e acessível conhecimento à população do que se passa na administração pública e, atualmente, o veículo que melhor atende a esse dever é a internet.”

(CABRAL, 2009:4)

Cabral (2009) também cita Odilson Sérgio Santos (2009) para ressaltar a importância das tecnologias da informação e comunicação na plena manifestação do princípio da publicidade:

“As novas tecnologias de informação e comunicação permitem que os governos interajam diretamente com os cidadãos através de fluxos informacionais bidirecional e unidirecional, a custos reduzidos, quando se leva em conta os investimentos necessários para conseguir a inserção na esfera de visibilidade dominada pelos meios de comunicação. Sobretudo, a internet facilita o acesso dos cidadãos às informações governamentais disponíveis em bancos de dados on-line, que podem ser consultadas diretamente nas fontes oficiais. As ferramentas dialógicas da internet como os chat room, os fóruns e as listas de discussão oferecem oportunidades inéditas para a interlocução entre os cidadãos e os agentes políticos.”

(SANTOS, 2009, citado por CABRAL, 2009:5)

Dessas análises, é possível tirar algumas conclusões. Primeiro, que apesar do princípio constitucional da publicidade ser uma forte determinação para que haja transparência nos atos de governo, é preciso considerar que, juridicamente, a publicação de informações não inclui a dimensão do cidadão no processo comunicacional. Ou seja: a efetividade prática das manifestações políticas desse princípio depende, para acontecer, de participação social, com cidadãos que procurem ter consciência das formas de publicação utilizadas pela administração pública para efetivarem seu direito; de vontade política, com administradores que considerem as necessidades dos cidadãos em tais manifestações; ou de regulamentação apropriada, que inclua essa consideração em plano jurídico, determinando que a administração pública deve se preocupar em adotar formas e processos que garantam acesso pleno dos cidadãos à informação pública.

Também é possível concluir que é dever da administração pública garantir a máxima efetividade de seus atos, e que, portanto, faz sentido considerar as possibilidades oferecidas pelas tecnologias da informação e comunicação – que, em oposição aos meios de comunicação de massa, como já foi abordado nos referenciais

teóricos dessa pesquisa, derrubam os custos da produção e veiculação de informação e têm o potencial de trazer mais participantes ativos para o discurso público do que a mídia de massa (BENKLER, 2006) – nas futuras regulamentações ou políticas voltadas em manifestar o princípio da publicidade dos atos públicos.

Voltando à análise histórica-institucional da transparência e à Constituição de 1988, nota-se que ela também faz referência ao Tribunal de Contas, e é a partir do arcabouço constitucional vigente que ele atinge o máximo de extensão de sua jurisdição e competência (COSTA, BEZERRA, LEITE e GAIA, 2003:20). A Constituição atual dá poderes para que o Tribunal de Contas exerça a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade; e também fiscalize a aplicação das subvenções e renúncias de receitas. Além disso, ela atribui ao Tribunal a responsabilidade de apreciar as prestações de contas do Presidente da República e julgar as contas dos administradores responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

Em 1991, com a Constituição de 1988 já em vigência, foi aprovada uma lei que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, a de número 8.159⁵¹. Segundo essa lei, no artigo 4, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas”. Além disso, a lei também determina que o estado pode fazer uso documentos produzidos por pessoas físicas e jurídicas, desde que estes sejam identificados como de interesse público ou social.

Trazendo determinações sobre o acesso a documentos públicos, a lei 8.159 poderia ter sido para o Brasil o que o FOIA foi para a liberdade de informação e transparência nos Estados Unidos. Apesar disso, a sua redação trazia um escopo muito vulnerável de garantia dos direitos dos cidadãos de acessarem dados e arquivos sob a responsabilidade do estado – isso em oposição ao que já era garantido pela própria

⁵¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em Fev/2010.

Constituição, que já previa, com o princípio da publicidade, o acesso aos documentos como regra e o sigilo como exceção.

Com muitas determinações sobre ressalvas a serem feitas no acesso à informação pública, e ainda versando sobre documentos de origem privada que poderiam estar a cargo do estado caso esse considerasse tal necessidade, essa lei acabou sendo conhecida como a “lei do sigilo”, em vez de fazer parte do conjunto legal que embasa a transparência das ações do governo.

Em 18 de maio de 1995, a lei 9.051⁵² foi sancionada. Ela também é relacionada a documentos públicos, já que dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações. A lei determina que “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, contados do registro do pedido no órgão expedidor”. No artigo 2º, ela afirma que é preciso dar esclarecimentos referentes aos fins e às razões do pedido para requerir esse tipo de documentação do estado.

A 9.051, portanto, não pode ser considerada uma lei de acesso público a informação, já que está diretamente ligada a direitos individuais dos cidadãos. Não está baseada numa prerrogativa de publicidade do poder público, já que cobra do cidadão o esclarecimento das causas e finalidades da requisição de um documento – ou seja, a lei não parte do entendimento de que esse documento pertence ao público, apenas abre um espaço para que ele possa ser requerido ao estado.

Em 4 de maio de 2000, foi sancionada a lei 131, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que “*estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*”. Em diversas literaturas e na mídia, ela por vezes aparece como sendo a lei de transparência do Brasil.

A LRF determina, entre outras coisas, que “*a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de*

⁵² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9051.htm. Acesso em Fev/2010.

metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

Um aspecto importante da lei 131 é o fato de que ela responsabiliza gestores públicos em relação às dívidas assumidas pelos estados ou municípios administrados por eles, mesmo após a conclusão de seu mandato. Isso significa que é responsabilidade do prefeito ou governador ter suas contas aprovadas em Tribunal, mostrando que não se gastou mais do que é possível arrecadar com impostos. Tal medida foi crucial para combater um problema grave e comum em diversos governos do Brasil: os gastos excessivos de final de mandato, por meio dos quais os administradores públicos ganhavam visibilidade política, mas acabavam prejudicando os cofres de municípios e estados do país.

Segundo Dijonilson Paulo Amaral Veríssimo, acadêmico de direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte:

“ a LRF concretiza diretamente a transparência administrativa, pois estabelece os meios através dos quais se pode assegurar a transparência da gestão fiscal, tais como o incentivo à participação popular e realização de audiência públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (...) A transparência passa, pois, a ser um dos princípios fundamentais da Lei fiscal para o controle das despesas e do déficit público, já que adota medidas de transparência das contas públicas na aplicação e divulgação dos resultados alcançados.”

(VERÍSSIMO, 2005:1)

Os Tribunais de Contas regionais e da União regulamentam detalhadamente como a prestação de contas deve ser apresentada. Como a informação é estruturada, os dados, em poder da sociedade, têm o potencial de serem comparados de diferentes maneiras, com diferentes formas de visualização, chamando para diferentes tipos de ação social. Mas para garantir a amplitude desse potencial, é necessário que sejam

consideradas, nessa regulamentação, as possibilidades garantidas pelas tecnologias da informação e comunicação, fazendo com que as informações sejam geradas e publicadas se utilizando de processos e formatos amigáveis ao seu uso por parte dos cidadãos.

Uma outra legislação exemplar que dá espaço para a garantia da publicidade dos atos do governo – nesse caso, referentes a uma área específica, a da gestão do meio ambiente – é a lei 10.650⁵³, de 16 de abril de 2003. Ela dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente). Por meio dessa lei, *“os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico”*.

A lei 10.650 determina que é possível requerer essas informações sem necessidade de comprovação de interesse específico, mediante um pedido escrito. Mas impõe determinados limites, como o de que o cidadão precisa assumir que não utilizará as informações para fins comerciais, *“sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial”*, e que citará as fontes caso venha a divulgar os dados. A lei ainda assegura que os sigilos garantidos pela lei (comercial, industrial ou financeiro) serão protegidos, assim como as comunicações internas que circulam nos órgãos e entidades governamentais permanecem sigilosas. Informar e fundamentar a necessidade de sigilo torna-se responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas que fornecerem tais informações para o governo.

Além disso, a lei prevê a publicação ativa em Diário Oficial de determinações como pedidos de licenciamento, pedidos e licenças para supressão de vegetação, autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais, reincidências de infrações ambientais, registros de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição. E que o indeferimento de pedidos de informações ou de consulta a processos administrativos deve ser justificado e estará sujeito a recurso. Ela também prevê que as informações podem ser prestadas mediante o recolhimento de um

⁵³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.650.htm>. Acesso em Fev/2010.

valor correspondente ao ressarcimento das despesas do seu fornecimento (com valores tabelados e fixados por órgão externo).

Em 28 de maio de 2003, a lei número 10.683⁵⁴ modificou o nome da Corregedoria-Geral da União para Controladoria-Geral da União. Colocou o órgão em ligação direta com o Presidente da República, e instituiu, como seu titular, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Em 18 de dezembro desse mesmo ano, o decreto 4.923⁵⁵ criou, na Controladoria, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, com a participação de organizações da sociedade⁵⁶.

Em 5 de maio de 2005, foi sancionada uma lei de regulamentação do inciso XXXIII do artigo 5 da Constituição, que trata do princípio da publicidade dos atos públicos – ou seja, o inciso que determina que o acesso a documentos do governo é direito de todos e deve ser preservado, a não ser que haja a necessidade do sigilo. A lei 11.111⁵⁷ relembra que “*o acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressaltado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do disposto na constituição*”, e regula as condições em que esse sigilo pode acontecer.

De acordo com essa lei, institui-se uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, sob a gerência Casa Civil, que deve decidir sobre a aplicação da ressalva de sigilo de documentos públicos, podendo classificá-los com o “mais alto grau de sigilo” para preservá-los da publicação. Cabe aos poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas definirem internamente a necessidade de sigilo da informação que produzem, bem como sobre a quebra desse sigilo quando tornar-se possível.

A 11.111 é tratada como uma superação da lei 8.159, do acesso a documentos públicos, da qual revoga a possibilidade do sigilo absoluto e eterno, e estabelecendo prazos e prorrogações para o tempo em que um documento pode permanecer, por exemplo, no mais alto grau de sigilo – 30 anos no que tange à “segurança da sociedade

⁵⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em Fev/2010.

⁵⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm. Acesso em Fev/2010.

⁵⁶ A composição do conselho está disponível em <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Composicao.asp>. Acesso em Fev/2010.

⁵⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm. Acesso em Fev/2010.

e do estado”, com renovação pelo dobro do tempo e possibilidades de outros pedidos de prorrogação. Vencidos esse prazos e a prorrogação concedida, os documentos devem se tornar de acesso público. As instituições gestoras dos documentos públicos devem pedir a prorrogação do sigilo, caso ele seja considerado importante para a soberania a integridade nacional ou as relações internacionais, antes do vencimento dos prazos estipulados pela lei. Segundo o relatório Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas, organizado pela ONG Artigo 19, foram apontadas diversas causas de inconstitucionalidade contra a lei 11.111:

“ainda que a eternidade do sigilo tenha sido revogada, o Estado assegurou o direito de manter informações em segredo por até 60 anos. Se isso for aplicado, por exemplo, a algum documento referente a uma ação do governo no ano de 1970, durante o regime militar, ainda pode ser necessário aguardar até 2030 para que o acesso seja liberado. (...) O presidente da ANPR [Associação Nacional dos Procuradores da República, Antônio Carlos Bigonha] afirma que o atual regime jurídico do Brasil pode impedir, indefinidamente, que o cidadão tenha acesso a determinada informação. Isso representa, em sua opinião, a negação do direito à informação, e por isso há incompatibilidade entre a norma prevista na lei 11.111 e a Constituição. (...) Assim, a lei 11.111 está ‘completamente dissociada’ de qualquer perspectiva democrática e constitucional, disse o procurador.”
(Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas, 2009: 43 e 102)

A lei garante que qualquer pessoa que tiver interesse poderá provocar a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, para que essa reveja a classificação de um documento avaliado como em alto grau de sigilo. Informações de ordem pessoal, tal como já era garantido pela Constituição, quando requeridos, podem ser cedidos parcialmente, contanto que se oculte a parte sigilosa, protegendo os dados privados dos cidadãos envolvidos.

Juntamente com a Constituição, essa lei determinaria o acesso de interesse público a documentos governamentais (por meio de requisição) no Brasil. Regulamentando apenas as situações em que o sigilo pode recair sobre as informações públicas, ela não estabelece prazos e metas de publicação ativa de informações sobre os atos do governo, e portanto não combate uma cultura que, até o momento, é mais favorável ao segredo do que à publicidade.

Em 30 de junho de 2005, o decreto presidencial de número 5.482⁵⁸ deu legitimidade institucional à ligação, que já vinha acontecendo na prática, entre transparência dos atos do governo e as tecnologias de informação e comunicação. O decreto “*dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet*”.

Por meio desse decreto, determina-se que o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal⁵⁹, lançado em novembro de 2004, deve veicular dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, incluindo gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas ou organizações não-governamentais; e operações de crédito realizadas por instituições financeiras federais de fomento.

O Portal deve ser gerido pela Controladoria-Geral da União, devendo, os outros órgãos e entidades da administração pública, fornecerem dados necessários para os cumprimentos dos objetivos do site até o décimo-quinto dia do mês posterior ao da execução orçamentária. Há uma ressalva para informações cujo sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, que não fazem parte dessas determinações.

Também a partir desse decreto, fica determinado que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem ter, em seus sites na Internet, uma página de Transparência Pública, que divulga dados relacionados à sua execução orçamentária e financeira, incluindo informações sobre licitações, contratos e convênios (páginas essas que foram regulamentadas e colocadas em cronograma pela própria Controladoria-Geral da União e pelo Ministério do Planejamento, sessenta dias depois do decreto).

Apesar de ser uma mostra de como a questão da transparência no governo brasileiro ainda é interpretada com o viés do simples controle do orçamento (por meio do *accountability* e da fiscalização dos cidadãos), o Portal da Transparência é uma iniciativa pioneira, e representa um modelo de publicidade orçamentária e controle social reconhecido no mundo. Após ter se apresentado como Boa Prática de Governança durante a *II Conference of the State Parties to the United Nations Convention Against*

⁵⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em Fev/2010.

⁵⁹ Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em Fev/2010.

Corruption (UNCAC), em janeiro de 2008, em Bali; o site recebeu o prêmio do *United Nations Office of Drugs and Crime* (UNODC), que consagra iniciativas de boas práticas relacionadas aos temas de interesse do escritório no Cone Sul – entre eles a questão do combate à corrupção e da boa governança.

Algumas iniciativas ampliaram um pouco o escopo do Portal da Transparência – que continua tendo vocação para o controle orçamentário, mas passa a considerar mais a fiscalização do cidadão sobre o conjunto das ações e programas do governo federal em relação a determinado tema. Em 15 de novembro de 2009, em resposta à opinião pública que, por ocasião da notícia da realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Brasil, preocupava-se com as despesas geradas pelo evento (considerando as possibilidades de corrupção e desvio de verbas que existem na realização de grandes obras públicas que precisam ser realizadas num curto espaço de tempo), foi outorgado o decreto 7.033⁶⁰, que determina que “*será dada ampla transparência às ações do Governo Federal para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, (...) a fim de permitir o seu pleno acompanhamento pela sociedade*”.

Fica estabelecido que, numa seção no Portal da Transparência chamada Olimpíadas 2016, serão publicados dados e informações referentes à realização dos eventos. Assim como na dinâmica já existente no Portal, a gestão das informações cabe a Controladoria-Geral da União, a quem os demais órgãos públicos devem prestar contas para garantir o funcionamento do site. No âmbito federal, o site deverá espelhar as obras, serviços, compras e outras iniciativas relacionadas aos Jogos, compreendendo o programa da ação governamental; fontes de recursos e órgãos executores; cronogramas do empreendimento; editais, contratos, convênios; fotografias; operações de crédito para fomento; licença ambiental e autorização de órgão responsável por patrimônios culturais empreendidos nos jogos e um relatório simplificado de acompanhamento da execução da ação.

O decreto prevê que órgãos e entidades federais que firmarem acordos de cooperação técnica, convênios e contratos de repasse com instituições públicas e privadas para a realização do evento deverão cuidar para que constem nesses cláusulas específicas relacionadas à publicidade dos dados e informações relacionadas. Como

⁶⁰ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7033.htm. Acesso em Fev/2010.

outros decretos do gênero, faz uma ressalva quanto a informações cujo sigilo esteja previsto na legislação, e também para informações cujo sigilo é imprescindível à segurança dos eventos.

Finalmente, encerrando essa análise das leis de transparência do Brasil na história e na atualidade, deve-se tratar da lei complementar 131⁶¹, de 27 de maio de 2009, que atualiza a Lei de Responsabilidade Fiscal de acordo com as possibilidades garantidas pelas tecnologias de informação e comunicação contemporâneas.

Essa lei acrescenta dispositivos à lei complementar 101/2000, com o objetivo de determinar “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Modifica-se o artigo 48, sobre as garantias que asseguram a transparência, para que a redação passe a contemplar não apenas o incentivo da participação da sociedade na elaboração dos planos orçamentários e em audiências públicas, como também “a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A”.

Os prazos para adequação dos sistemas às determinações da lei são de 1 ano para União, estados, Distrito Federal e municípios que tenham mais de 100.000 habitantes, 2 anos para municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 habitantes, e 3 anos para municípios com menos de 50.000 habitantes – sendo que os primeiros resultados dessa lei poderão ser observados já a partir de maio de 2010.

A lei complementar 131/2009 repercutiu na mídia diretamente como sendo um dispositivo de transparência⁶², sem que fossem levantados grandes questionamentos a respeito de suas determinações técnicas – apesar delas demandarem profundas transformações na forma que os governos, principalmente dos estados e dos municípios,

⁶¹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em Fev/2010.

⁶² A título de exemplo, ver “Câmara aprova lei sobre transparência nos gastos públicos” e “Lula sanciona lei sobre transparência de gastos públicos”, ambas do portal G1, e disponíveis, respectivamente, em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1110171-5601,00-CAMARA+APROVA+LEI+SOBRE+TRANSPARENCIA+NOS+GASTOS+PUBLICOS.html> e <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1170198-5601,00.html>. Acesso em Fev/2010.

executam suas despesas públicas. A legislação prevê publicação de execuções em tempo real, o que só é possível com a integração entre sistemas de administração financeira e orçamentária com os sistemas a serem criados para a publicação imediata das informações. Dada a heterogeneidade dos ambientes técnicos dos governos de diferentes instâncias no Brasil, existe um grande desafio a ser cumprido para que haja a plena realização das determinações dessa lei.

Faz-se recente, portanto, no Brasil, a ligação entre publicidade e transparência e as possibilidades a serem ofertadas, para essas áreas, pelas tecnologias da informação e comunicação e pela rede. Também é preciso considerar que, até a fase democrática atual, os principais ciclos de investimento do Brasil aconteceram ou durante regimes autoritários – como é o caso da Era Vargas e do regime militar –, ou por meio de *bypass* do Poder Executivo sobre outras instituições da democracia – como aconteceu durante o governo de Juscelino Kubitschek. Ou seja – o desafio de aliar crescimento econômico e prosperidade com publicidade das ações do governo e prestação de contas ao cidadão é recente e praticamente inédito na história brasileira.

A imposição de uma cultura de transparência, sendo contraposta à tradição das práticas de governo do Brasil, oferece, sim, uma série de riscos. Para citar alguns deles: a possível “judicialização” das políticas, que podem ficar presas num gargalo técnico e jurídico marcado pelo detalhismo e pela formalidade; o deslocamento do foco das ações políticas para a audiência externa, que pode causar uma certa “teatralização” do governo; a legitimação do “medo de errar” por parte dos servidores públicos, com a inibição do empreendedorismo, da inovação e da experimentação na administração pública; e principalmente a criação de uma “transparência irrelevante”, com mecanismos de participação pouco utilizados pelos cidadãos, que engessa o poder público, mas não é ocupada pela sociedade.

Apesar disso, sabe-se que, técnica e institucionalmente, o estado brasileiro passa por um momento de modernização. Investir na profissionalização dos serviços; na redução dos gastos públicos e no aumento da produtividade; na implementação de políticas públicas inovadoras e no combate à corrupção são medidas necessárias para diminuir o descompasso que existe entre inovação na esfera privada e inovação na esfera pública, e para assim ampliar a efetividade do governo.

A burocracia que é contrária à transparência também gera pouca interação entre governo e cidadão, provocando desconfiança tanto do cidadão em relação ao governo quanto o contrário. O direito à informação pública é condicionante da liberdade de expressão (em relação às ações do estado) e também da participação da sociedade no governo. A instauração de uma cultura de transparência – apoiada num arranjo institucional que seja condizente com a realidade, ou seja, que considere um contexto de profundas transformações nas tecnologias de informação e comunicação, com possibilidades de ampliar o escopo da publicidade dos atos de governo – pode ser a chave para refazer o elo de confiança entre cidadão e governo, restaurando um arranjo de poder coerente com a democracia.

3.2. Lei de Acesso à Informação Pública

Existe um forte movimento internacional em prol do acesso à informação pública no mundo. Esse movimento se baseia em declarações e pactos de caráter transnacional, que dessa forma podem garantir a legitimidade e o comprometimento de diversas nações com a publicidade de seus atos governamentais.

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶³, por exemplo, determina que *“toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”*.

Também o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos inclui determinação semelhante: *“toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística ou por qualquer meio de sua escolha”*.

No *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* ⁶⁴, ou Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, o artigo 19 também está relacionado ao tema da informação: *“toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito*

⁶³ Disponível em <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. Acesso em Fev/2010.

⁶⁴ Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm#art19>. Artigo sem data de publicação. Acesso em Fev/2010.

incluira a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha”.

Em 1999, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas passou a acatar a uma interpretação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos que entende o acesso à informação pública como essencial para a manutenção do artigo 19, por esse acesso ser relacionado às liberdades de informação e de expressão. Segundo Toby Mendel, gerente do programa jurídico da organização internacional *Article 19*:

“O Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão foi muito incisivo ao mencionar o fato. Em sucessivos relatórios anuais para a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, ele declarou claramente que o direito a acessar informações garantido pelas autoridades públicas é protegido pelo Artigo 19 do ICCPR, como o seguinte trecho do seu relatório em 1999 demonstra: ‘o Relator Especial expressa mais uma vez seu ponto de vista, e enfatiza que todos têm o direito de procurar, receber e comunicar informações e que isso impõe uma obrigação positiva aos Estados de assegurar o acesso a informação, particularmente à informação guardada pelo governo em todos os tipos de armazenamento e sistemas – incluindo filme, microfilme, capacidades eletrônicas, vídeo e fotografias – sujeita apenas às restrições a que se refere no artigo 19, parágrafo 3, do ICCPR’. Essas opiniões foram bem-vindas pelos membros da Comissão de Direitos Humanos, que inclui 53 membros de estados das Nações Unidas”.

(MENDEL, p. 2)

As opiniões do relator e sua influência culminaram em recomendações para a transparência dos atos governamentais na declaração consolidada da Comissão de Direitos Humanos em 1999. Desde então as Nações Unidas recomendam que países tenham uma legislação específica para o acesso a informações públicas, que estipule prazos para o atendimento de requisições e também dê um caráter de abertura máxima dos estados democráticos em relação a publicação de suas ações.

Para entender os efeitos desse movimento no mundo, é possível notar que, em no começo da década de 1990, somente 13 países tinham leis de acesso à informação. 20 anos mais tarde, mais de 85 países do mundo têm suas leis de acesso à informação

pública, sendo que aproximadamente outros 30 discutem a aprovação de uma lei que contemple essas necessidades⁶⁵.



*O mapa acima mostra a situação das leis de acesso à informação pública ao redor do mundo, e é resultado de um estudo realizado em 2006 pela organização internacional Privacy Information (entitulado *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*). Os países mais escuros têm uma legislação nacional compreensiva e em funcionamento para o acesso a informações públicas. Em cores gradativamente mais claras, vêm os países com leis de acesso à informação decretadas, países com esforços para decretar uma lei com determinações relativas à informações públicas – onde se enquadra o Brasil – e países onde não há lei (ou a lei não-operantes) de acesso à informação (BANISAR, 2007).*

A existência de uma legislação específica de acesso à informação pública, primeiramente, esclarece que o Estado é obrigado à divulgar informações ativamente, sem que para isso dependa de requisições por parte dos cidadãos – o que está de acordo com o princípio democrático da publicidade do poder público. Além disso, a legislação pode servir para esclarecer também as consequências do seu descumprimento (tanto no caso da negativa de dados e documentações solicitados pelos cidadãos quanto no caso da falta de uma publicação ativa e sistemática de dados e documentações que não

⁶⁵ Há informações consolidadas sobre o status das leis de acesso à informação em diferentes países do mundo no artigo *Freedom of Information Legislation* da Wikipedia em inglês. Disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_legislation.

estejam classificados como sigilosos). Também é um importante dispositivo para conscientizar os cidadãos do seu direito de acesso às informações públicas, podendo funcionar como um convite ao controle social e à participação na gestão pública.

Não obstante, e totalmente de acordo com os objetivos desta pesquisa, uma legislação de acesso à informação pública pode definir procedimentos relacionados ao trato público da informação. Alinhando-se com a ideia de efetividade máxima do estado, essa legislação deve incluir as possibilidades técnicas e processuais garantidas pelas tecnologias de informação e comunicação e pela rede para garantir o caráter de máxima transparência e abertura das ações do estado à sociedade. Essas possibilidades serão melhor detalhadas no capítulo 4.

Estão em tramitação conjunta atualmente no Brasil dois projetos de lei que tratam do acesso à informação pública no país. O projeto de lei 219⁶⁶, de 26 de fevereiro de 2003, proposto pelo deputado Reginaldo Lopes, e o projeto de lei 5.228⁶⁷, de 15 de maio 2009, proposto pela Casa Civil, que foi apensado ao PL 219 em 21 de maio do ano de sua proposição.

O projeto de lei da Casa Civil foi concebido em parceria com a sociedade, por meio do Fórum de Acesso à Informação Pública⁶⁸ – coletivo de organizações⁶⁹ que existe desde 25 de novembro de 2004, tendo sido criado em 30 de setembro de 2003, em Brasília, por ocasião do Seminário Internacional sobre o Direito à Informação Pública, promovido pela Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo). Os objetivos do Fórum são promover e incentivar o debate sobre o direito de acesso a informações públicas no país, atuando sem fins-lucrativos e sem conotação político-partidária; defender uma lei que garanta e facilite o acesso a documentos públicos no país, defender que os governos se preocupem em manipular documentos públicos de forma a facilitar o acesso e desenvolver o iniciativas voltadas ao tratamento, agregação e disseminação de informações governamentais.

⁶⁶ Informações da tramitação disponíveis em http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=105237. Acesso em Fev/2010.

⁶⁷ Informações da tramitação disponíveis em http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=434566. Acesso em Fev/2010.

⁶⁸ Disponível em <http://www.informacaopublica.org.br/>. Acesso em Fev/2010.

⁶⁹ Lista de organizações participantes disponível em <http://www.informacaopublica.org.br/?q=node/135>. Acesso em Fev/2010.

Em Julho de 2009, a organização internacional *Article 19* (seu braço nacional, a Artigo 19, é participante do Fórum) publicou um memorando sobre esse projeto de lei. Na análise, consta a opinião da organização sobre o status do projeto naquele momento:

“O projeto conta com um número de características positivas. Ele inclui, entre outras coisas, uma definição clara sobre o direito ao acesso, prazos curtos para responder a requisições, fortes provisões de avisos, absoluta abertura em relação à informações sobre violações de direitos humanos, um sistema progressivo para classificação de informações, boas regras de sanções para quem obstruir o acesso e importantes extensões da proteção aos defensores da informação. Ao mesmo tempo, o projeto poderia ser melhorado. Nossa preocupação mais séria é que ele falhe em não criar um corpo administrativo independente, como uma comissão de informação. Outras preocupações incluem a falta de definição dos corpos públicos governados pela lei, o fato que a lei de acesso não sobrepõe-se a “leis de segredo” em caso de conflito, o fato que as decisões sobre acesso são feitas por uma referência à necessidade de sigilo, em vez de se basearem no dano que a liberação da informação poderia causar, a falta de interesse público pela lei a necessidade de que existam formas mais robustas de promovê-la”

(Memorandum on the Draft Bill on Access to Information of Brazil, 2009: 2).

Em julho de 2009, a mesma organização lançou um comentário sobre alterações feitas no projeto de lei, entendendo como positiva a complementação da proposta com três recomendações feitas pelo memorando: a clarificação dos corpos governamentais sob o escopo da lei, o requerimento de publicação de uma lista de documentos anteriormente tidos como confidenciais, e a identificação de um corpo central com o papel de promover a lei na sociedade, bem como a definição de novas medidas de promoção.

Pelo conjunto dos registros do Fórum de Acesso às Informações Públicas⁷⁰, é possível perceber que a questão das tecnologias de informação e comunicação – e dos formatos e processos necessários para incorporá-las uma legislação efetiva e condizente com as possibilidades de comunicação contemporâneas – foi discutida entre a sociedade e o governo, mas sem grande protagonismo. De toda forma, a articulação entre governo e sociedade garantiu que, em uma das mais recentes ações relativas à tramitação dos projetos de lei, em 9 de dezembro de 2009, o parecer do relator do projeto incorporasse

⁷⁰ Os documentos, atas e vídeos de reuniões do Fórum estão disponíveis em <http://www.informacaopublica.org.br/?q=node/18>. Acesso em Fev/2010.

ao texto de um substitutivo⁷¹, aprovado em 24 de fevereiro de 2010, com características importantes que adequam parcialmente a lei as possibilidades das tecnologias em rede e a alguns princípios dos dados governamentais abertos.

Entre essas características, estão:

- a) No capítulo 1, artigo 4, as definições de tratamento (*“conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação”*), autenticidade (*“qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema”*), integridade (*“qualidade da informação que não foi modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino”*) e primariedade das informações (*“qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações”*);
- b) No capítulo 2, artigo 6, a garantia de integridade e autenticidade da informação (*“cabe aos órgãos e entidades públicas assegurar, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade”*);
- c) No capítulo 2, artigo 7, a inclusão das dimensões de primariedade e integridade no escopo do acesso à informação (*“o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter informação primária, íntegra, autêntica e atualizada”*);
- d) No capítulo 2, artigo 8, a determinação de publicação de informações por meio da internet (*“para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar-se de todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, preferencialmente sítios oficiais da rede mundial de computadores”*) e na regulamentação de algumas características que devem ter os sites com essas

⁷¹ Parecer do relator e texto do substitutivo disponíveis em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/723610.pdf>.

informações (“os sítios de que se trata o parágrafo 2 deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não-proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência”).

Se aprovada⁷² da forma como está, portanto, a Lei de Acesso a Informação Pública poderá legitimar que se utilize das tecnologias da informação e comunicação para atribuir transparência dos atos governamentais. Sendo respeitadas as regulamentações propostas acima, principalmente no item *d*, ela garantirá que os cidadãos participem desse processo fazendo também uso de tecnologias, como as que serão expostas no capítulo 4, para criar novos sentidos para as informações públicas – resgatando o sentido do princípio do poder público em público, de consolidar o poder dos cidadãos nos processos democráticos.

⁷² A lei entrou na “ordem do dia” da Câmara, podendo ser votada em edição extraordinária, em 16/Mar/2010. Disponível em <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=456>. Acesso em Mar/2010.

4. Tecnologias e práticas da transparência

4.1. Arquitetura em rede

A relação entre arquitetura em rede e transparência será a primeira a ser explorada por este capítulo – não sendo a arquitetura uma “tecnologia” propriamente dita, mas sim uma configuração determinante do cenário comunicacional contemporâneo. É por conta das características dessa arquitetura que se realizam profundas transformações na comunicação, na esfera pública e na política – que vão culminar em mudanças na forma de interpretar o conceito de transparência.

Para explicar o caráter político da arquitetura em rede, propõe-se aqui uma outra volta à Grécia Antiga. Sobre a assembleia ateniense, local do exercício do poder público em público, Bobbio (1866) faz a seguinte comparação:

“Não é sem razão que a assembleia tenha sido frequentemente comparada a um teatro ou a um estádio, isto é, a um espetáculo público, onde existem espectadores chamados a assistir uma ação cênica que se desenrola segundo regras preestabelecidas e se conclui com uma sentença”

(BOBBIO, 1866)

A comparação com o teatro está presente em vários excertos que descrevem tanto a democracia na Grécia quanto o modelo ideal democrático que inspira a política moderna. Isso porque o teatro grego configurava um espaço de participação na vida pública, com plena visibilidade dos fatos e múltiplas possibilidades de inserção numa conversa também pública, o que se dava, já naquela época, por meio da arquitetura e das tecnologias. Sobre os teatros, Massimo di Felice (2008) faz a seguinte descrição:

“Sempre construídos em posição estratégica, geralmente numa colina que se debruçava sobre o mar, todos os teatros gregos apareciam como um lugar irreal, no interior dos quais os elementos narrativos eram acompanhados por diversos efeitos técnicos, como a chegada do ‘deus ex maquina’ ou as intervenções do coro, mascarado ou invisível, com a finalidade de conduzir o público ao delírio e à comoção. Encontramos aqui outro elemento fundamental que, desde então, passa a caracterizar a participação dos cidadãos na vida pública, permitindo a divulgação da mensagem e o acesso a ela por um amplo público. Refiro-me ao elemento midiático e aos aspectos tecnológicos que, desde o teatro, transformarão a vida pública, o acesso ao debate e à participação em um fato técnico-

comunicativo. (...) A própria forma arquitetônica do teatro, que permitia uma visão plena de qualquer ponto, e sua acústica, que possibilitava ouvir igualmente de qualquer distância, demonstram, ao contrário do pensamento comum, como a comunicação, mais que elemento externo, se constitui em fator propiciador que permite a realização da troca pública e funda o público enquanto o insere numa arquitetura comunicativa real”
(FELICE, 2008:20)

A arquitetura e os elementos tecnológicos eram responsáveis por criar, na comunicação direta que acontecia dentro do teatro grego, as condições necessárias para que os espectadores entendessem a mensagem, fossem envolvidos por ela e participassem da experiência.

Numa analogia possível, a arquitetura em rede inaugura, em relação ao encontro presencial direto ou à mídia de massa, um novo modelo comunicacional, que se combina com novos elementos tecnológicos. Sua configuração e os elementos tecnológicos associados a ela são determinantes para a transmissão da mensagem (que pode ser a mensagem pública), para a disseminação de informações (que podem ser as do estado), para o envolvimento dos cidadãos com essas informações (que pode acontecer possibilitado pela transparência) e, finalmente, para que os cidadãos sejam legitimamente convidados a participarem do processo comunicacional – ou então do discurso público, como é cabível numa democracia. Por isso, tanto a arquitetura em rede quanto muitos dos recursos tecnológicos que nela se manifestam são essenciais para o entendimento da transparência na esfera pública interconectada.

Benkler (2006) analisa profundamente os impactos da arquitetura em rede na esfera pública. Segundo o autor, o problema da mídia de massa era que ela resultava em uma esfera pública relativamente controlada, com debates muito influenciados por aqueles que controlam os meios de comunicação. “A arquitetura técnica era unidirecional, a estrutura concentrada, com links unidirecionais para seus fins, correndo do centro para a periferia”. Por conta dessa arquitetura, não havia oportunidade de enviar opiniões e observações da periferia para o centro, não pelo mesmo canal e nem com a mesma relevância do que acontecia no sentido contrário. Tecnologias como o telefone até já permitiam a comunicação de fim para fim, mas nesse tipo de conversa o “alcance social e potencial de eficácia política era menor em muitas ordens de magnitude do que o da mídia de massa” (BENKLER, 2006:179).

Com a internet, a esfera pública passa a ser determinada de outra forma. Em oposição à arquitetura técnica da mídia de massa, a arquitetura em rede é multidirecional e estruturalmente distribuída, com links que conectam pontos a outros pontos. Isso torna possível que se envie, pelo mesmo canal e com a mesma relevância, uma resposta aos fluxos comunicacionais que não partem mais apenas do centro, mas também emergem das periferias.

A arquitetura em rede transforma a transparência, portanto, não apenas por causa das possibilidades de publicação de informações governamentais. Ela altera fundamentalmente a transparência quando torna possível que a resposta do cidadão à essas informações tenha o mesmo potencial de se tornar pauta do discurso público – dando mais sentido ao que essa transparência, a manifestação do poder público em público, representa para a democracia.

Se o acesso à informação pública é essencial para manter equilibrados os pilares de um sistema democrático, manifestando o entendimento de que o poder desse sistema emana do cidadão, e não do próprio sistema; no contexto da esfera pública interconectada, a transparência torna possível que o cidadão não apenas tome posse da informação pública que lhe pertence, como transforme-a em novas inserções no discurso público – inserções que chegarão ao público, potencialmente, pelo mesmo canal, com a mesma relevância, com a mesma chance de mobilização, podendo transformar realidades. A transparência pública, na esfera pública interconectada, deixa de ser aquela simples propriedade análoga à da Física, de *permitir que se veja através* dos governos, para ser um dos fatores que viabilizam a participação no diálogo da esfera pública.

É importante afirmar que trata-se aqui de um *potencial* de participação, não necessariamente empírico, mas que já é, por si só, transformador – principalmente se comparado ao arranjo comunicacional que suprimia as possibilidades de entrada no discurso público da mídia de massa. A arquitetura da rede, em si, já tem caráter político, e não é preciso (e nem é benéfico) que todas as conversas que circulam pela rede sejam sobre política para que esse potencial se manifeste. É na própria estrutura, que tira o protagonismo dos centros comunicacionais e passa a considerar os fluxos periféricos, que está o efeito transformador desse novo cenário.

Na questão específica da conversa sobre a informação pública, possibilitada pela transparência, em compensação, ficam ainda mais claras as possibilidades de transformação da sociedade que podem se manifestar por causa da rede.

Segundo Langdon Winner (no prelo), “a internet e a computação foram feitas de forma que têm consequências significantes para o jeito que as pessoas reconhecem a si mesmas e para a sua habilidade de entrar para a vida pública”. Apesar disso, ele comenta um estudo recente feito na campanha eleitoral para a presidência dos EUA em 2008. O estudo mostra uma espécie de efeito de “espiral do silêncio” na internet – alegando que, apesar de uma parte cada vez maior dos cidadãos utilizarem a rede para se informar sobre as eleições, eles revelavam a tendência de visitar apenas sites que reforçavam seus pontos de vista. “Enquanto esse padrão de reforço de opinião é comum na política, ele certamente não cultiva as maiores possibilidades para o debate democrático e para a tomada de decisões” (WINNER, no prelo). O autor continua sua análise:

“Se os cidadãos vão se mover além das expressões do ‘eu e meus interesses’, o campo público deve ser experimentado geograficamente, face-a-face e também no ciberespaço. A habilidade de misturar os dois espaços provê oportunidades especialmente férteis. As qualidades centrais de uma experiência parecida foram encontradas em Atenas, um lugar no qual um experimento de democracia direta foi realizado a um grau considerável. Os atenienses entenderam que aparecer em público e se engajar nas atividades de governo envolvia tomar novos papéis e ganhar uma nova experiência de identidade. Alguém se torna uma pessoa pública, não somente um indivíduo privado. Isso possibilita aos cidadãos entenderem o processo e a substância da política mais profundamente”.

(WINNER, no prelo)

Benkler (2006) refuta a crítica da polarização no ambiente de rede – a percepção de que, quando a informação e participação abundantes na rede são divididas por muitos, porém pequenos grupos de indivíduos; eles tendem a confirmar os seus próprios pontos de vista, ignorando alternativas, ou as preocupações de outros grupos. Para Benkler,

“Nós estamos vendo um ambiente informacional moldado de uma maneira nova, onde realmente poucos sites são acessados por muitos, mas clusters de sites lidos moderadamente fornecem plataformas para um vasto número de falantes, maior do que os que poderiam ser ouvidos no ambiente da mídia de massa.”

(BENKLER, 2006:242)

A arquitetura de rede culmina na progressiva transformação de indivíduos em agentes na experiência pública. A tomada de novos papéis na experiência pública culmina num novo entendimento de transparência. A participação informada na esfera pública interconectada pode se diferenciar da participação na esfera mediada pela mídia de massa também pelo fato de ser mais viável, na esfera pública interconectada, os cidadãos se conectarem diretamente com as fontes de informação do estado, e terem acesso a dados complexos, visualizados das mais diferentes formas, selecionadas pelos mais diferentes valores – alterando as concepções que, anteriormente, só poderiam ser balizadas pelos valores da elite que controlava a mídia. As tecnologias e práticas da transparência descritas a partir de agora se relacionam com essas possibilidades.

4.2.Formatos abertos

Os formatos, na tecnologia, são modos de representação de dados. Eles são o que torna possível que uma aplicação, criada por uma empresa ou um grupo de pessoas, em um determinado contexto, seja capaz de entender os dados criados por outras pessoas, em um contexto totalmente diferente – tornando possível visualizá-los, modificá-los, copiá-los. Numa analogia bem simples, os formatos dos dados têm as mesmas propriedades dos formatos dos blocos de montar – é por conta do formato compatível que os blocos se encaixam, permitindo que coisas novas sejam construídas.

Assim como tudo o que existe na computação e circula na rede, dados governamentais também precisam de um formato para se ligarem a outras aplicações. Como já foi explicitado no capítulo 1 desta pesquisa, para viabilizarem a transparência, o ideal é que os formatos dos dados governamentais sejam abertos.

Segundo o artigo Formato Aberto da Wikipedia,

“Um formato aberto é uma especificação publicada para armazenar dados digitais, mantida geralmente por uma organização de padrões não-proprietária, e livre de limitações legais no uso. Um formato aberto deve ser implementável tanto em software proprietário como em software livre, usando as licenças típicas de cada um. Em contraste, o formato proprietário é controlado e defendido por interesses particulares da empresa detentora de seus direitos”.⁷³

⁷³ Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Formato_aberto. Acesso em Fev/2010.

Formatos abertos podem ser considerados tecnologias de transparência porque permitem que os dados governamentais sejam identificados, lidos e modificados pelo maior número de aplicações possíveis, livres ou proprietárias. Um formato proprietário pode demandar que o cidadão utilize apenas um determinado tipo de aplicação para poder acessar os dados. Isso até pode fazer algum sentido na lógica de mercado das grandes empresas de software, que acreditam que criar pares de formatos e aplicativos exclusivos é uma forma de fidelizar clientes. Mas não na lógica do governo.

Se, mesmo na economia, essa lógica, marcada pela ideia de escassez, é cada vez mais substituída por outra: a da produção entre pares, da convergência, da compatibilidade, da abertura (BENKLER, 2006); ela não faz sentido quando aplicada à publicação de informações governamentais. Para ser levada ao máximo de extensão, a transparência dos dados públicos precisa se dar em formatos que possam ser abertos pelo maior número possível de aplicações, e sobre os quais não recaiam patentes ou outras limitações legais, evitando inclusive que o direito à informação e a cidadania sejam sobrepostos pelos interesses do mercado. A escolha por formatos proprietários “é perfeitamente legítima para uma companhia fazer sobre os seus produtos, mas informação governamental precisa estar disponível para o maior número de pessoas possível, com o menor custo possível” (BRITO, 2009:151). Isso embasa a proposta de dados governamentais abertos em prol da transparência:

“Se as informações governamentais forem tornadas públicas em formatos padrão abertos, as massas online poderão ajudar a garantir a transparência e o *accountability*, que é a razão para tornar a informação pública em primeiro lugar.”

(BRITO, 2008:120)

Apesar da aparente obviedade conceitual dessas afirmações, o fato é que há uma gigantesca quantidade de informação saindo dos governos brasileiros em formatos proprietários – quando é altamente relevante para a democracia que essa prática seja alterada. Um dos fatores a serem considerados é que, quando colocado em formato proprietário, um conjunto de dados corre o risco de não poder mais ser acessado sem que haja o aplicativo correspondente para interpretá-los – ou seja, se o aplicativo sai de

fabricação, por exemplo, as informações em arquivos com formatos proprietários exclusivos se perdem. Em vez disso, formatos abertos estruturados permitem que se acesse o *core* das informações mesmo quando o aplicativo especificamente desenhado para essa tarefa não está mais disponível. No artigo da Wikipedia:

“O objetivo principal dos formatos abertos é garantir o acesso de longo prazo aos dados, sem incertezas atuais ou futuras no que diz respeito aos direitos legais ou à especificação técnica. Um objetivo secundário dos formatos abertos é permitir a competição, em vez de permitir que o controle de um distribuidor sobre um formato proprietário iniba o uso de um outro produto. Os governos mostram cada vez mais interesse em formatos abertos”.⁷⁴

Ao entendimento dos formatos abertos como um requisito essencial para a transparência, também é possível incluir a ideia de formatos estruturados e indexáveis para dados governamentais. Por exemplo: informação textual consolidada como imagem – que é como as casas legislativas brasileiras fornecem os textos das leis e projetos de lei, por exemplo – pode ajudar na transparência, mas a publicação do texto bruto em um formato aberto garante maiores possibilidades de indexação, de busca e de cruzamento com outras informações, garantindo, portanto, mais transparência.

Há uma outra consideração a ser feita a respeito de dados, formatos e transparência – a simples necessidade dos dados estarem online para serem melhor acessados pelas pessoas. O teórico Jerry Brito (2008) faz um apontamento de relevância ao mostrar que, além da preocupação com o formato, existe uma preocupação (não anterior, mas análoga) de simplesmente se levarem os dados para a rede:

“O primeiro bloco do fundamento de que as tecnologias da Internet podem melhorar a transparência é a ideia que, com a maior extensão possível, dados de governo devem ser tornados públicos. Como foi visto, apesar disso, os dados podem estar tecnicamente disponíveis para o público, mas geralmente estão fora de seu alcance. Os dados deveriam, em vez disso, serem tornados significativamente disponíveis publicamente e, nos dias de hoje, isso significa que eles deveriam estar disponíveis online”

(BRITO, 2008:149)

⁷⁴ Ídem 73.

Brito (2008) se refere a processos que, apesar de já serem digitalizados e de produzirem informação claramente declarada como informação pública, ainda não são publicados na internet. Ele cita um exemplo dos EUA que mostra o quanto se perde do potencial de transparência das novas tecnologias quando isso acontece: em Washington no Congresso, os deputados devem preencher formulários de prestações de contas, que ficam a cargo da Administração do Congresso. Os senadores também devem fazer o mesmo processo, mas nesse caso, as prestações de contas ficam a cargo do Secretário do Senado. Os dois escritórios, no Congresso e no Senado, têm um banco de dados eletrônico que reúne e indexa os preenchimentos dos legisladores norte-americanos. E essa informação pode ser acessada pelos cidadãos – mas, para acessá-las, os interessados devem ir à Washington, DC, visitar o escritório do Capitol Hill em horário comercial e fazer a consulta.

“Não há outros modos de pesquisar esses bancos de dados, algo que representa uma enorme barreira para disseminar a informação que é denominada pública. Colocar esses bancos de dados disponíveis online é algo que pode ser cumprido com um custo trivial, dado que a Administração do Congresso e a Secretaria do Senado já tem sites nos quais a informação poderia ser publicada.”

(BRITO, 2008:122)

É necessário lembrar que existem outros processos públicos que, além de não estarem disponíveis online, ainda não foram digitalizados – ou nem ao menos podem ser digitalizados.

No Brasil, para fazer tramitar um projeto de lei de iniciativa popular, por exemplo, é necessário coletar 1 milhão de assinaturas. Apesar de existirem diversas formas de certificação e assinatura digitais – inclusive mais seguras e processualmente menos custosas do que a certificação das assinaturas a caneta –, esse processo precisa acontecer exclusivamente em papel, porque as assinaturas digitais não são consideradas na iniciativa.

No papel, os dados governamentais têm acesso altamente restrito, já que o compartilhamento do conteúdo não pode acontecer de forma disassociada do suporte físico. De forma que a digitalização dos processos políticos é benéfica para o aumento

da efetividade, da publicidade e da participação nos governos. Isso considerando que, depois de digitalizados,

“Os dados devem ser disponibilizados gratuitamente ao longo da Internet, em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, para qualquer um que quiser utilizá-los. Usar formatos estruturados, como o XML, torna possível que qualquer terceira parte agrupe e analise esses dados com custo mínimo”

(ROBINSON, YU, ZELLER e FELTEN, 2009:167)

Ainda sobre as possibilidades dos dados governamentais em formatos abertos, deve-se ressaltar que essa tecnologia da transparência pode ajudar a viabilizar ou baratear outras tecnologias e práticas, que serão apresentadas por este capítulo: os *mashups*, as iniciativas de *crowdsourcing* e os *hacks*:

“Se os dados de governo estão sucedidamente abertos ao escrutínio público online – por publicações oficiais ou por *hacks* – montanhas de dados aparentemente impenetráveis vão se tornar disponíveis. Mashups podem ajudar a diminuir o overload de informações, ressaltando as conexões mais interessantes entre conjuntos de dados. Mas o julgamento humano ainda é necessário para determinar os fatos mais relevantes. O *crowdsourcing* apresenta a chave para pesquisar por entre os dados disponibilizados por publicações oficiais, *hacks* e *mashups*.”

(BRITO, 2008:141)

4.3. *Mashups*

Mashups são aplicativos ou sites que misturam conjuntos de dados diferentes, ou funcionalidades de tecnologias externas (de outros aplicativos ou outros sites), para criar, dos cruzamentos entre essas diferentes fontes, informações novas e únicas, ou mesmo novas funcionalidades, novas formas de se interagir com a informação.

Um exemplo de *mashup* é a ferramenta Stumble Safely DC⁷⁵, vencedora do primeiro concurso *Apps for Democracy*, nos EUA.

O governo de DC foi um dos pioneiros na liberação de dados governamentais abertos, e no convite à apropriação e ao uso desses dados por parte dos cidadãos. Usando algumas bases de dados com informações do crime na cidades⁷⁶, a *Development*

⁷⁵ Disponível em <http://outsideindc.com/stumblesafely>. Acesso em Fev/2010.

⁷⁶ Exemplo de uma das bases de dados do projeto disponível em <http://data.octo.dc.gov/Metadata.aspx?id=3>. Acesso em Fev/2010.

Seed, empresa responsável pelo projeto, cruzou as informações de ocorrências policiais com endereços de bares e clubes da cidade. Posteriormente, mostrou essa informação em uma interface de mapa interativo – de forma que, pelo *Stumble Safely*, é possível traçar os caminhos mais seguros para se voltar de um bar para casa à noite ou de madrugada.

O que acontece, em um exemplo como esse, é que a informação tem o potencial de refletir valores que não poderiam ser trabalhados dentro da administração pública – e como essa informação pertence ao cidadão, faz sentido que ela gere o máximo de valor possível, refletindo a multiplicidade de interesses e de opiniões do coletivo. Segundo Brito (2009):

“*Mashups* construídas sobre interfaces abertas e dados estruturados representam uma ótima fonte potencial de informação sobre os trabalhos do governo. *Mashups* produzem resultados variados e inesperados, que podem tornar as atividades de governo mais transparentes, e revelar padrões atualmente escondidos sob montanhas de dados não-estruturados.”

(BRITO, 2009:137)

Na esfera pública interconectada, portanto, uma dimensão importante a ser considerada para a transparência é o fato de que a informação publicada pelos governos não será apenas lida pelas pessoas, mas também poderá ser lida por aplicativos – que, ao contrário das pessoas, não podem analisar informações qualitativamente, mas conseguem absorver uma grande quantidade de dados, fazer cruzamentos entre eles, revelar padrões, concentrações e estatísticas, e aplicar a esse processo formas de visualização e funcionalidades interativas.

Em vez de contemplar a publicação de informações consolidadas, editadas, com a preocupação de que haja uma fácil compreensão por parte dos leitores, a transparência pública, no contexto das tecnologias em rede, precisa contemplar a publicação de informações em formatos legíveis por máquina, primários, brutos, estruturados, que permitam que se construam aplicativos com maior facilidade.

“Para que os dados públicos se beneficiem da mesma inovação e dinamismo que caracteriza o uso que a iniciativa privada faz da internet, o governo deve repensar o seu papel como provedor de informação. Em vez de sofrer, como frequentemente ele faz, para desenhar sites que conversam com as necessidades do usuário final, o governo deveria

focar-se em criar uma infraestrutura simples, confiável e de acesso público que exponha os dados brutos. Atores privados, tanto de organizações não-lucrativas quanto comerciais, estão mais preparados para entregar informações governamentais aos cidadãos e podem constantemente criar e remodelar as ferramentas que os indivíduos usam para encontrar dados públicos.”

(ROBINSON, YU, ZELLER e FELTEN, 2009:160)

É contando com a capacidade de indivíduos, organizações e empresas construir *mashups* que os governos liberam catálogos de dados brutos – que não fazem sentido para usuários finais leigos isoladamente, mas que podem ser transformados em diversos tipos de aplicativos, considerando diversos pontos de vista, e agregando valor à informação. Ou seja, seguindo essa linha de pensamento, “o governo deve prover os dados, mas os sites que oferecem acesso interativo para o público podem ser mais bem construídos por terceiros” (ROBINSON, YU, ZELLER, FELTEN, 2009:161).

Existe o argumento de que a publicação sistemática de dados brutos na rede por parte dos governos pode culminar numa política que ofereça riscos, e não benefícios, à transparência. Em outubro de 2009, Lawrence Lessig, um importante defensor da cultura do remix, escreveu para o site *The New Republic* um artigo intitulado *Against Transparency: The Perils of Openness in Government*⁷⁷, que teve alta repercussão no meio acadêmico e nos grupos de militância pela transparência. Segundo o artigo, a enorme quantidade de informação governamental a ser disponibilizada, bem como certos cruzamentos de dados a serem realizados, podem induzir a graves erros de avaliação pública.

“Para saber se uma regra particular de transparência funciona, nós precisamos traçar exatamente como a informação entrará nessas complexas cadeias de compreensão. Nós precisamos ver que comparações os dados vão possibilitar, e se essas comparações revelam uma coisa real. E é isso que o movimento por transparência irrestrita não está fazendo”.⁷⁸

⁷⁷ Disponível em <http://www.tnr.com/article/books-and-arts/against-transparency>. Acesso em Fev/2010.

⁷⁸ *Idem* 77.

As preocupações de Lessig podem ser exemplificadas por aplicativos originários de mashups de dados e tecnologias como o *MapLight.Org*⁷⁹, que faz cruzamentos de dados do processo legislativo norte-americano – considerando os projetos de lei votados “a favor” ou “contra” pelos representantes do Congresso – com dados de doações de campanha, sinalizando possíveis *lobbies* ou grupos de influência entre empresas e políticos. Para Lessig – que defende o financiamento público de campanha como forma de controlar a corrupção na política norte-americana –, como o financiamento das campanhas eleitorais nos EUA é privado, não é benéfico à democracia levantar indícios de que as doações e votações configuram desvios de conduta ou corrupção. Além disso, a transparência irrestrita reduz a confiança das pessoas na política, e desvia sua ação, que deveria se dar em prol de mudanças no sistema, para o plano simbólico. Ainda segundo Lessig,

“A ideia de ‘triumfalismo’ da Internet não é um bem público. A mesma coisa com a transparência. O bem que a transparência cria em uma gama de contextos, especialmente no governo, não pode ser questionado. Mas nós devemos reconhecer que a consequência colateral desse bem não precisa ser necessariamente boa. E que se essa consequência má está ocupada se certificando ao público americano o que ele pensa que já sabe, nós devemos pensar cuidadosamente em evitá-la. A luz do sol pode ser um ótimo desinfetante. Mas, como qualquer um que já se arrastou por um pântano sabe, ela também tem outros efeitos”.⁸⁰

É preciso considerar que, se o estado modifica seu papel como provedor de informações, passando a se preocupar somente com o fornecimento de dados brutos, é estritamente necessário que a sociedade também modifique seu papel, deixando de ser apenas “receptora” passiva de informações. É preciso que os cidadãos se apoderem de fato desses dados, utilizem-nos para construir realidades que seriam impossíveis no contexto do governo, e que, principalmente, sejam receptores críticos das novas informações originárias deles, compreendendo o contexto em que estão inseridos.

Quanto ao interesse dos cidadãos por realizar essa tarefa, de criar novas formas de se entender e visualizar dados públicos, é preciso notar que a lógica das *mashups* funciona muito bem no plano privado. Sites que liberam o acesso às suas bases de

⁷⁹ Disponível em <http://www.maplight.org>. Acesso em Fev/2010.

⁸⁰ Idem 77.

dados por meio de serviços eletrônicos, como as APIs (*application programming interfaces*, que são, basicamente, interfaces que permitem que aplicativos ou bases de dados conversem entre si) abrem espaço para a produção de dezenas de serviços adicionais ligados aos seus produtos, e acabam conquistando mais relevância e mais usuários – gerando vantagens para o mercado e para rede. O acesso à API do Twitter, em 2007, era 10 vezes maior do que o acesso ao site do Twitter⁸¹ – ou seja, o acesso de usuários a esse serviço se dá muito mais pelos seus milhares de aplicativos⁸² independentes, e provavelmente não seria se existisse apenas a opção do site. Com múltiplos interessados em reutilizar as bases de dados públicos, a concorrência entre as partes gerará um contexto informacional mediado, mas que reflete múltiplos pontos de vista, e com fácil acesso à informação na fonte (sendo a integridade e a primariedade das informações garantidas pelo governo).

Além disso, as tecnologias para importar e utilizar dados brutos estão cada vez mais acessíveis, e requerem cada vez menos conhecimento técnico para tornarem possível a criação de visualizações e cruzamentos de dados⁸³.

Mais do que uma tecnologia, o *mashup* é uma prática que tem a ver com os princípios da rede – como a abertura, a livre-iniciativa, a colaboração, o remix. Incorporar uma cultura de mashup à ideia de transparência pública – ou seja, publicar informações com a intenção de que elas sejam reaproveitadas por desenvolvedores capazes de construir cruzamentos, aplicativos e visualizações de dados diferenciadas, agregando valor e mais possibilidades de uso a essas informações – significa também aproximar a administração pública desses valores, promovendo grandes transformações no governo e na política.

⁸¹ Entrevista com Biz Stone, fundador do Twitter. Disponível em <http://readwritetalk.com/2007/09/05/biz-stone-co-founder-twitter/>. Acesso em Fev/2010.

⁸² Há uma lista disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Twitter_services_and_applications. Acesso em Fev/2010.

⁸³ Para citar exemplos, duas tecnologias que permitem a importação de dados brutos e a exportação de cruzamentos e visualizações, sem necessidade de conhecimentos técnicos específicos: Many Eyes (disponível em <http://manyeyes.alphaworks.ibm.com/manyeyes/>) e Google Fusion (disponível em <http://tables.googlelabs.com/Home?pli=1>). Acesso em Fev/2010.

4.4. *Crowdsourcing*

Em 8 de maio de 2009, o jornal inglês *The Daily Telegraph* comprou informações privilegiadas de uma fonte sobre despesas excessivas com verbas de parlamentares do país. O lançamento das histórias, que revelavam gastos como “9 mil libras em serviços de limpeza”, foi feito um mês depois do começo das investigações no *Telegraph* – com um time de jornalistas dedicados a vasculhar os cerca de dois milhões de documentos, aproximadamente um terabyte de informação, sobre todas as despesas de gabinete dos 646 membros do Parlamento Inglês nos cinco anos anteriores.

O jornal *The Guardian*, concorrente do *The Daily Telegraph*, seguindo a lógica do mercado, precisava agir para não ficar pra trás na investigação daquele que prometia ser o maior escândalo de corrupção da década na Inglaterra. Com um mês de atraso no acesso aos documentos, a resposta do *Guardian* foi ousada: colocar mais de 20 mil usuários para serem voluntários na sua investigação.

O site *Investigate Your MP's Expenses*⁸⁴ funciona de uma maneira bem simples: coloca na frente do usuário uma imagem de um documento e uma avaliação em quatro botões – se o documento não é interessante, ou seja, trata de despesas corriqueiras, cujo valor está de acordo com a lógica; se o documento trata de despesas relevantes; se o documento é importante, mas as informações já estão em conhecimento público; ou se o documento deve ser investigado pela equipe do jornal.

Mais de 175 mil páginas foram investigadas nas primeiras 80 horas de lançamento do projeto. Os usuários manifestaram seu interesse por documentos como a nota em branco, apenas com o valor gasto de 3.817,00 libras de Gordon Brown⁸⁵, a caneta de 225,00 libras de Gerald Kaufman⁸⁶, as 1000,00 libras gastas com alimentação (mas sem declaração de por quanto tempo) de George Galloway⁸⁷. Das quase 500.000 páginas de documentos disponibilizadas para escrutínio pelo *Guardian*, aproximadamente 200.000 foram analisadas dessa forma. A iniciativa do jornal, mais do que apontar casos pontuais de corrupção, por promover a análise sistemática de dados

⁸⁴ Disponível em <http://mps-expenses.guardian.co.uk/>. Acesso em Fev/2010.

⁸⁵ Disponível em <http://mps-expenses.guardian.co.uk/page/100/>. Acesso em Fev/2010.

⁸⁶ Disponível em <http://mps-expenses.guardian.co.uk/page/10005/>. Acesso em Fev/2010.

⁸⁷ Disponível em <http://mps-expenses.guardian.co.uk/page/73332/>. Acesso em Fev/2010.

primários, mostrou que existe descaso com as despesas públicas no Parlamento e a necessidade de transparência – numa lógica mais orientada por “veja você mesmo” do que “confie em mim” (BENKLER, 2006).

A importância da disponibilização da informação bruta para o público, mesmo quando a tarefa a ser executada não poderá ser feita por máquinas, tem a ver com a confiança na inteligência coletiva dos cidadãos. Em casos como esse, as tecnologias e as práticas de colaboração buscam resolver a necessidade de agregar valores aos dados de uma forma que não pode ser conduzida apenas por programação. É para esse tipo de experiência que serve o *crowdsourcing*.

“*Crowdsourcing*, ou, em círculos acadêmicos, produção entre pares, baseia-se na ideia de permitir que um grande número de pessoas crie, por meio de pequenas contribuições individuais, um bem que não poderia ter sido feito tradicionalmente por um único indivíduo ou por uma organização.”

(BRITO, 2009:144)

Um exemplo conhecido e bem sucedido de experiência de *crowdsourcing* é a Wikipedia – uma enciclopédia com mais de 3 milhões de artigos em língua inglesa, que começou com um simples convite para que cada pessoa criasse apenas um artigo.

Há outras experiências como a do jornal The Guardian, e comunidades focadas especialmente em usar o *crowdsourcing* para a transparência, com resultados ainda bastante pontuais. Segundo Brito (2009), “sites comunitários focados na transparência ainda estão na sua infância. Eles não produziram análises extensivas de todas, ou pelo menos da maioria dos projetos de lei pendentes no Congresso [por exemplo]. Isso posto, a Wikipedia demonstra que o modelo pode ser efetivo” (BRITO, 2008:148).

Pode-se dizer que o uso do *crowdsourcing* para fins públicos ou políticos é bem parecida com outras formas tradicionais de articulação de pessoas em prol de um objetivo comum. O que qualifica essa como uma prática de transparência é que, associado à publicação sistemática de informações primárias por parte dos governos, o *crowdsourcing* vai permitir que grandes quantidades de dados ganhem sentido – quando isso não puder ser feito pelo simples processamento, evidenciando ligações e tendências; e também quando isso puder ser mais bem desempenhado por uma

combinação entre a inteligência das máquinas e das pessoas, colocando *mashups* e bases de dados para a avaliação do público.

Sobre *mashups* e *crowdsourcing*, é importante ressaltar que por conta da emergência de experiências como as descritas nos últimos dois tópicos, os governos podem ter o interesse de começar processos análogos. A intenção de empreender iniciativas como essa é válida, mas não deve desconsiderar a publicação sistemática de informações primárias e completas. Ainda segundo Brito (2008):

“Em vez de simplesmente tornar os dados disponíveis para o uso de terceiros, o governo pode se sentir tentado a incorporar às suas ofertas ferramentas para vasculhar e analisar dados, assim como os projetos de mashup ou crowdsourcing fazem. Para evitar que fazer essas ferramentas anteceda ou substitua a liberação de dados brutos, os governos devem se restringir. Em vez de oferecer simplesmente um ‘único melhor jeito’ de usar os dados, os governos devem permitir que a miríade de terceiros desenvolva ferramentas inovadoras para utilizar os dados.”

(BRITO, 2008:153)

4.5. *Hacks*

Quando governos não publicam informação de forma estruturada ou legível por máquina na rede, dificultando que elas sejam apropriadas e reutilizadas pelas pessoas, ainda assim é possível agregar dados dos sites governamentais, para fazer pesquisas apuradas, construir *mashups* ou visualizações. Isso pode ser feito tanto por pessoas, por meio de experiências de *crowdsourcing* – que consistam em buscar manualmente dados públicos que estão dispersos pela internet, construindo bases estruturadas –, quanto por máquinas, por meio de técnicas de *scraping* ou raspagem de dados – que resumidamente são formas de retirar dados com determinada característica de sites da rede por meio de código. Segundo Brito (2008),

“Quando o governo disponibiliza os dados de forma estruturada, ele abre as portas para remixes de informação inovadores e esclarecedores intitulados *mashups*. As *mashups* podem ser potencialmente utilizadas por jornalistas, blogueiros e cidadãos – as multidões inteligentes da internet – para analisar melhor as atividades do governo. Quando o governo não disponibiliza os dados online, ou faz isso em formatos não estruturados, terceiros tomam a responsabilidade de preencher essa brecha, implementando *hacks* inventivos.”

(BRITO, 2008:130)

Seguindo essa explicação, *hackear* dados públicos pode significar, por exemplo, desempenhar tarefas que transformem dados publicados pelos governos, mas que se encontram dispersos na rede, em bases de dados estruturadas – dependendo, para isso, que as bases de dados pelo menos estejam digitalizadas e disponíveis na internet:

“Nem todos os dados de governo podem ser hackeados e depois disponibilizados para o público por terceiros. O obstáculo principal para isso é que o governo não publica todos os dados online. A disponibilidade online é uma peça fundamental, pela qual apenas o governo pode se responsabilizar, e quando se disponibilizam novas informações online, faz mais sentido que o governo já o faça em formatos úteis.”

(BRITO, 2008:153)

É possível chamar de *hacks* os improvisos de desenvolvedores ou leigos que atuam nessa causa, por conta do significado historicamente atribuído a essa palavra. O termo *hack*, em inglês, tem como primeiro significado literal cortar a golpes, despedaçar. Segundo Levy (1994), o uso dessa palavra como uma gíria da tecnologia da informação começa na década de 50, nos laboratórios do MIT, designando projetos que apontavam para o interesse em conhecer a máquina por dentro, usando a lógica de seu funcionamento para burlar padrões e conseguir resultados melhores, mais rápidos ou simplesmente diferentes. O termo se relaciona tanto com a ideia de improviso quanto de requinte técnico: “quando se dizia que alguém conseguiu realizar um trabalho com inovação, estilo e virtuosismo técnico, dizia-se que a tarefa foi feita com talento de *hacking*” (LEVY, 1994:23).

É importante ressaltar que, a partir da década de 1980, o termo *hacker*, que se refere àquele que executa um *hack*, passou a ser frequentemente associado à atividade que é característica dos *crackers*: pessoas que desenvolvem programas que modificam outros programas, para ter acesso a suas características inacessíveis, por vezes de forma ilegal e pelo benefício próprio (ganhando pontuação em jogos ou desviando valores financeiros de instituições, por exemplo). A definição de *hacker* abordada nesta pesquisa não se confunde com a de *cracker*, sendo esses termos diferentes, que

designam posicionamentos diferentes (e cujo uso dúbio pode culminar na perseguição e na criminalização das práticas comuns da rede)⁸⁸.

Considerando a definição de *hack* explorada por Levy (1994), é possível entender que, de muitas formas, a lógica *hacker* pode ser bem aplicada ao trabalho com informações públicas na rede. Existe um termo emergente, porém ainda pouco difundido fora dos círculos de ativistas da web, que se refere à combinação dessa lógica com objetivos ligados à cidadania: *civic hacking*.

Em uma apresentação⁸⁹ na conferência *Studying Society in a Digital World*, na Universidade de Princeton, em maio de 2009, Joshua Tauberer, criador do GovTrack.us⁹⁰ – uma *mashup* de dados públicos baseada no sistema legislativo dos EUA – falou sobre *civic hacking* como sendo um “novo movimento”, que designa as ações com foco em “encontrar soluções tecnológicas criativas para problemas na vida cívica, para o relacionamento dos cidadãos com o governo e com a comunidade”⁹¹.

Projetos como o *Crisis Camp*⁹² (de membros da comunidade de desenvolvedores do sistema de publicação em código aberto Drupal) já se identificam como iniciativas de *civic hacking*. O grupo que empreende o Crisis Camp faz uso da tecnologia, das práticas de colaboração e das suas habilidades técnicas de encontrar resultados rápidos e eficientes para problemas complexos; agindo em situações como o terremoto que atingiu o Haiti, em janeiro de 2010. Os desenvolvedores e profissionais da rede podem contribuir com a causa, por exemplo, criando plataformas de visualização da área por meio de imagens colaborativas, coletando dados e montando bases sobre a situação das escolas e das estruturas públicas do país, repensando as opções de acessibilidade, estrutura e conforto para as pessoas diretamente atingidas pelo terremoto.

⁸⁸ O assunto é abordado por uma apresentação produzida por estudantes do curso Ética Hacker e Educação, da Universidade Federal da Bahia. Disponível em <http://64.233.163.132/search?q=cache:7K2V98ESWpAJ:www.moodle.ufba.br/mod/resource/view.php%3Fid%3D44385+hacker+cracker+criminaliza%C3%A7%C3%A3o&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em Fev/2010.

⁸⁹ Disponível em <http://citp.princeton.edu/wordpress/wp-content/uploads/2009/05/tauberer.pdf>. Acesso em Fev/2010.

⁹⁰ Disponível em <http://www.govtrack.us/>. Acesso em Fev/2010.

⁹¹ Idem 89.

⁹² Disponível em <http://haiti.crisiscommons.org/>. Acesso em Fev/2010.

Em 2007, James Crabtree publicou um artigo⁹³ sobre *civic hacking* no site Open Democracy, abordando ideias que já vinha veiculando na rede desde 2003:

“Eles [os administradores públicos] deveriam financiar um grupo de cidadãos com consciência cívica, ou crianças de 19 anos, para que elas desenvolvam aplicativos que respondam a objetivos da sociedade. Isso é exatamente o que acontece com o broadcasting, onde o estado (e, por extensão, todos nós) gasta milhões todos os anos para desenvolver programas de TV e rádio que sejam socialmente benéficos. Isso é feito, quase certamente, porque é socialmente útil. O mesmo deveria acontecer com o software.”⁹⁴

A ideia de *civic hacking* como uma atividade financiada pelo governo não é necessariamente uma limitação do escopo desse conceito, já que, como mostra a iniciativa voluntária dos desenvolvedores do *Crisis Camp*, o financiamento governamental não é a única forma de promover essas iniciativas. Nem mesmo o foco na transparência ou no uso de informações públicas em meios digitais precisa ser um limite para esse escopo.

Esta pesquisa busca abordar *civic hacking* como um conceito em emergência, que pode se aplicar não apenas ao contexto da rede e da informação, mas à atividade política como um todo. Encontrar formas alternativas de engajamento e participação, investigando e usando a própria lógica do sistema político (ou especificamente as suas brechas) para que ele produza resultados melhores, é algo que pode ser considerado uma prática *hacker* – com o potencial de ser aplicada em prol da cidadania e do interesse público.

⁹³ Disponível em <http://www.opendemocracy.net/debates/article-8-85-1025.jsp>. O mesmo texto foi encontrado em registros de uma lista de e-mails em março de 2003 – é o resultado de busca mais antigo do Google para o termo *civic hacking*, e está disponível em <http://mail.sarai.net/pipermail/test1/2003-March.txt>. Acesso em Fev/2010.

⁹⁴ Idem 93.

5. Considerações finais

O objetivo desta pesquisa era mostrar como a transparência, sob a luz do conceito do “poder público em público”, sofre transformações no contexto da esfera pública interconectada, onde as informações passam a ser mediadas pelas tecnologias de informação e comunicação e pela rede, em oposição à esfera pública da mídia de massa.

No decorrer desta dissertação, foram apresentados referenciais teóricos, bem como condições legais, tecnológicas e sociais que, atualmente, servem para embasar um novo entendimento de transparência pública, e também novas práticas políticas que refletem a publicidade de atos governamentais.

De acordo com o que foi apresentado, a percepção desta pesquisa é a de que, em vez de permanecer como propriedade ligada à observação e vigilância do que acontece dentro dos centros de poder, na esfera pública interconectada, a transparência tem maior potencial de ser quesito viabilizador da participação ativa dos cidadãos no discurso público.

Ficam abertas algumas questões para investigações futuras, a respeito da aplicação de um novo entendimento de transparência em grupos da sociedade, como fator de engajamento, e sobre as possíveis consequências desse novo arranjo sócio-comunicacional para a política e para a democracia.

Segundo Gutmann (1998), a possibilidade de interagir por meio das tecnologias da informação e da comunicação tende mais à construção de uma democracia deliberativa do que à participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. Por mais que o digital e o virtual possam resolver o problema de colocarem, sem barreiras geográficas, múltiplos falantes em um mesmo ambiente, para Gutmann, ainda deve ser considerada a questão da especialização e da divisão de trabalho. A visão dos deliberacionistas enxerga participação direta política tem a ver com o “levantar de mãos” da democracia grega. E ao ressaltar as questões do interesse, da especialização e da divisão de tarefas na sociedade, coloca a participação como uma espécie de “ônus”, a ser fatalmente terceirizado por alguns cidadãos.

Inspirada por práticas sociais de colaboração iniciadas pelas tecnologias de informação e comunicação (BENKLER, 2006), surge o seguinte questionamento: se

não existe espaço, na esfera pública interconectada, para um entendimento diferenciado da participação política, que embase um outro entendimento de democracia.

Na terminologia da ciência política, participação política é geralmente utilizada para designar atividades como o ato do voto, a militância em partidos políticos, a participação em manifestações, a contribuição para agremiações políticas, o apoio a um candidato. Esse entendimento ainda considera três dimensões: a “presença”, que é menos intensa e marginal, e trata de comportamentos mais receptivos e passivos, como a presença em reuniões e a exposição voluntária a mensagens políticas; a “ativação”, que trata das atividades desenvolvidas por alguém dentro ou fora de um grupo político, por vontade própria ou designação; e a “participação” propriamente dita, que fica assim guardada para as situações em que o cidadão participa direta ou indiretamente de uma decisão pública (BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO, 2007:888).

Sobre essa concepção de participação política, é preciso considerar o que

“um tal uso da expressão reflete práxis, orientações e processos típicos das democracias ocidentais. E não é para admirar, se considerarmos que foi justamente em tais contextos que se realizaram as primeiras pesquisas sobre a participação política e que até hoje, não obstante a ampliação de tais estudos, os nossos conhecimentos sobre o assunto derivam de pesquisas efetuadas num número bastante limitado de países ocidentais. A matriz cultural desse estudos faz com que a fundamentação conceitual e o campo de pesquisa nem sempre sejam transferíveis para contextos diferentes. Assim, a aplicação a sociedades em vias de desenvolvimento, carentes de infraestruturas políticas e caracterizadas por elevadas taxas de analfabetismo, dos esquemas preparados para o estudo da participação política em sociedades desenvolvidas e possuidoras uma tradição democrática mais ou menos sólida nem sempre é frutífera”.

(BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO, 2007:888)

É um questionamento desta pesquisa se não é possível criar uma nova percepção de participação política – menos ligada à ideia de ônus e divisão de trabalho dos deliberacionistas, ou até menos ligada às atividades de representação, como na maioria das teorias políticas correntes –, que esteja mais de acordo com as possibilidades da manifestação de múltiplos interesses, capacidades e vocações que emergem da rede.

Na construção desse novo pensamento (e possivelmente dessas novas práticas) transparência passaria a ser não apenas um quesito viabilizador de participação no discurso público, mas também um potencial quesito viabilizador de participação política

– garantindo acesso à informação pública e embasando a ação informada e efetiva sobre as questões de interesse coletivo, por meio da rede.

A transparência dependeria, portanto, de uma inclinação para a abertura e para a ação descentralizada, que deve acontecer tanto nas instituições, com um novo posicionamento em relação à disponibilização de informações, quanto na sociedade, com o empoderamento de tais informações e da construção de novas possibilidades de ação política.

Participação, no contexto sócio-comunicacional contemporâneo, tem menos a ver com voto direto do que com outras formas de se interagir publicamente e efetivar mudanças. Segundo Felice (2008),

“não é nas possibilidades de coletar a opinião dos indivíduos, nem na coleta dos seus votos, em tempo real e a um custo praticamente ausente, que se deve pensar o aporte à democracia oferecido pela comunicação digital. Provavelmente, o significado da digitalização das informações, das inteligências e dos territórios deve ser pensado a um nível mais profundo e procurado na direção do conceito de democracia. (...) A partir desse ponto de vista, é provavelmente mais fértil pensar que a alteração do modelo de comunicação e a constituição de redes interativas contribuam para compor um novo paradigma de interação com o território e, conseqüentemente, para a formação de uma nova organização social.”

(FELICE, 2008:56)

Pensando em aproximar a discussão de um entendimento mais próximo dos ideais da democracia, pode-se ressaltar que, nesse regime, diferentemente do que acontece em uma autocracia ou aristocracia, a ideia é que muitos tenham poder. Em democracias representativas, as proposições, decisões e ações são terceirizadas pra um grupo de representantes. O problema é que propor, decidir e agir são formas bem enfáticas de se exercer o poder. De fora desses processos, resta realmente pouco a se fazer a não ser contar com a interação com os representantes eleitos. De forma que, sem que se criem novas formas de ação política, a democracia se distancia dos seus princípios e ideais.

Por que justamente o digital, a rede e as tecnologias da informação e comunicação poderiam mudar essa realidade? Por que valeria a pena levantar a questão de que como essas instâncias afetam a democracia?

Primeiro, porque a política como conhecemos é fruto de uma construção histórica. No século XIX, de fato, não era fácil tomar decisões coletivas diretas. Qualquer forma de comunicação direta e rápida entre múltiplos atores era restrita à possibilidade deles estarem presentes num mesmo espaço físico, tornando necessária a representação. Avançando mais um pouco na história, a mídia de massa, como intermediária da conversa pública, também não contribuiu muito para transformar esse contexto – configurando-se ela própria como uma das indústrias mais interessadas em concentrar poder.

O fato é que hoje, por conta do virtual, existem formas de se colocar as pessoas num mesmo espaço, com muito menos intermediação – não necessariamente para simular a experiência de participação política direta das assembleias, mas pelo menos para (ficando de acordo com a teoria deliberativa) discutir, deliberar, gerar autonomia ou, avançando um pouco mais, usar essa mesma autonomia para resolver problemas e questões de interesse público diretamente, quando isso for possível, por meio da rede. A autonomia dos cidadãos pode se manifestar principalmente nos casos em que o problema da administração está na capacidade de gerir a informação, trazendo soluções concretas para problemas graves e quase insolúveis dentro da estrutura de governo.

Segundo, porque a produção da atividade política é simbólica. Resgatando a ideia da divisão de trabalho, é preciso lembrar que políticos profissionais não levantam paredes com tijolos de verdade. Eles constroem prédios com documentos e assinaturas. E a produção simbólica pode ser facilmente representada por uma sequência binária, replicada em formato digital, compartilhada por um infinito número de vezes, alterada por um infinito número de pessoas. As profundas transformações que aconteceram nas empresas jornalísticas e nas gravadoras, por exemplo, mostram como isso funciona.

O sistema político representativo não é assim tão diferente das atividades de intermediação, que, por conta dos impactos do digital e da rede, estão fadadas à mudança. É possível, pelo menos conceitualmente, redistribuir parte do poder de proposição, de decisão e de ação que terceirizamos para os nossos representantes.

Consideram-se, necessariamente, questões como a do acesso (não só às tecnologias, mas às condições básicas para se comunicar por meio delas), da ferrenha cultura nacional de paternalismo e de inércia, da sensação de impotência, da falta de vontade de se comprometer e de mudar. Mesmo assim, ainda é possível estender a

reflexão sobre a comunicação, a informação pública e a transparência para o plano das transformações políticas. Por isso, esta pesquisa deixa essa possibilidade em aberto, como uma questão a ser explorada por investigações futuras.

Referências

Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas. Coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília: Andi/Artigo 19, 2009. Disponível em http://acessoainformacao.andi.org.br/acesso_a_informacao_final_01_04.pdf. Acesso em Fev/2010.

Comment on the Draft Bill on Access to Information of Brazil - November 2009. Londres, Article 19, 2009. Disponível em <http://www.article19.org/pdfs/analysis/brazil-comment-on-the-draft-bill-on-access-to-information.pdf>.

Memorandum on the Draft Bill on Access to Information of Brazil. Londres, Article 19, 2009. Disponível em <http://www.article19.org/pdfs/analysis/brazil-memorandum-on-the-draft-bill-on-access-to-information-of-brazil.pdf>.

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability.** Revista Lua Nova, edição 55, 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004. Acesso em Fev/2010.

BANISAR, David. **Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws.** Londres: Privacy Information, 2007.

BASHANDALL, Phineas e MAGNUSON, Benet. **Transparency.Gov.2.0: Using The Internet For Budget Transparency To Increase Accountability, Efficiency And Taxpayer Confidence.** Boston: MASSPIRG Educational Fund, 2008.

BENKLER, Yochai. **The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom**. New Haven: Yale University Press, 2006.

BEZERRA, Paulo S. A.; COSTA, Agnaldo L.; LEITE, Luiz S. e GAIA, Raimundo N. D. **O Controle Externo das Contas Públicas: Tendências Atuais**. Macapá: Grupo Educacional Ideal/Fundação Getúlio Vargas, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

BRITO, Jerry. **Hack, Mash and Peer: Crowdsourcing Government Transparency**. The Columbia Science and Technology Law Review, volume IX, 2008.

CABRAL, Rodrigo F. L. **O Princípio da Publicidade e o Dever Jurídico-Constitucional de Veiculação de Informações sobre a Administração Pública na Internet**. Curitiba: Ministério Público do Paraná, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert A. **Democracy and Its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DARNTON, Robert. **Os Dentes Falsos de George Washington**. São Paulo: Cia. das Letras, 2005

FELICE, Massimo di. **Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração.** In Do Público para as Redes. São Caetano: Difusão, 2008.

FERREIRA, Giovandro M. **Em busca da disciplinarização da Comunicação: da noção de campo aos domínios de pesquisa.** In Epistemologia da Comunicação. São Paulo: Loyola, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina C. **Instituições e Política no Controle do Executivo.** Revista Dados, edição 44, 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400002. Acesso em Fev/2010.

FUNG, Archon; GRAHAM, Mary e WEIL, David. **Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency.** New York: Cambridge University Press, 2007.

GEIGER, Stuart. **Does Habermas Understand the Internet? The Algorithmic Construction of the Blog/Public Sphere.** Georgetown University Peer-Reviewed Journal of Communication, Culture and Technology, edição 10.1. Disponível em <http://gnovisjournal.org/journal/does-habermas-understand-internet-algorithmic-construction-blogpublic-sphere>. Acesso em Fev/2010.

GLOTZ, Gustavo. **La Città Grega.** Torino: Einaudi, 1948.

GUTMANN, Amy. **A Desarmonia da Democracia.** Revista Lua Nova, edição 44, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. **Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research.** Revista Communication Theory, edição 16, 2006. Disponível em <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118574899/issue>. Acesso em Fev/2010.

HANSEN, Mark H. **The Athenian Democracy in The Age of Demosthenes.** Oxford: Oxford University Press, 1991.

KANT, Immanuel. **Scritti Politici e di Filosofia della Storia e del Diritto.** Torino: Utet. 1956.

KOBRAK, Peter. **Cozy politics: Political parties, Campaign finance, and compromised governance.** London: Lynne Rienner, 2002.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura.** São Paulo: Editora 34, 1999.

LEVY, Steven. **Hackers: Heroes of Computer Revolution.** Nova Iorque: Penguin Books, 1999.

MARTINO, Luiz C. **As Epistemologias Contemporâneas e o Lugar da Comunicação.** In Epistemologia da Comunicação. São Paulo: Loyola, 2003.

MEIJER, Albert. **Understanding modern transparency.** International Review of Administrative Sciences, edição 75, 2009.

MENDEL, Toby. **Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right.** Londres: Article 19. Disponível em <http://www.article19.org/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>. Acesso em Fev/2010.

MIGUEL, Luís F. **Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política**. Revista de Sociologia e Política: Dossiê Democracias e Autoritarismo, edição 25, 2005. Disponível em http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0104-44782006000200003&script=sci_arttext. Acesso em Fev/2010.

MOTA, Ana C. **Accountability no Brasil: Os Cidadãos e seus Meios Institucionais de Controle dos Representantes**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

O' DONNEL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Revista Lua Nova, edição 44, 1998.

O'DONNEL, Guillermo. **Ilusions about Consolidation**. In Journal of Democracy, edição 7, 1996.

OLIVER, Richard W. **What is Transparency?** New York: McGraw-Hill, 2004.

O'NEILL, Onora. **A Question of Trust, The BBC Reith Lectures 2002**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

POSTER, Marc. **CyberDemocracy: Internet and the Public Sphere**. In Reading Digital Culture. Oxford: Blackwell, 2001.

POSTMAN, Neil. **Five Things We Need to Know About Technological Change**. Discurso na conferência The New Technologies an the Human Person: Communicating the Faith in the New Millennium, 1998. Disponível em <http://www.technodystopia.org/>. Acesso em Fev/2010.

RHEINGOLD, Howard. **Smart Mobs: The Next Social Revolution**. Nova Iorque: Basic Books, 2002.

ROBINSON, David; YU, Harlam; ZELLER, William P. e FELTEN, Edward W. **Government Data and The Invisible Hand.** *Yale Journal of Law and Technology*, edição 160, 2009.

SANTOS, Odilon S. **Internet e Accountability: Um estudo sobre a Acessibilidade às Informações Orçamentárias através do Site Contas Abertas**, 2009.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, Sérgio A. **Esfera Pública Interconectada, Blogosfera e Redes Sociais.** São Paulo (ainda não publicado).

SHIN, Dong C. **E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data.** *International Journal of Public Administration*, edição 31, 2009.

VERÍSSIMO, Dijonilson P. A. **A Transparência como Princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Natal: UERN, 2005.

WINNER, Langdon. **Subjects and Citizens in the Digital Realm.** Seminário Cidadania e Redes Digitais. São Paulo (ainda não publicado).

