

Acesso à Informação – Parte 3: refletindo sobre alguns conceitos

Alexandre Cândido de Oliveira Campos
Gestor Governamental – Seplan/MT
Mestre em Educação (USP)
Bacharel em História e em Direito (UFMT)

O entendimento da expressão “Acesso à Informação” não está circunscrito às definições previstas em uma legislação. Trata-se de uma expressão vinculada à concepção de *cidadania* que vem sendo incrementada no mundo ocidental durante a idade contemporânea.

A prática do acesso à informação, no entanto, não se deu da mesma forma durante toda a Idade Contemporânea. No último quartel do século XX ocorreram mudanças significativas na forma pela qual a sociedade passou a produzir, veicular e consumir informações, fazendo com que alguns teóricos rotulassem a nossa época de Era da Informação ou *Sociedade da Informação*.

Esses dois contextos carregam de sentido a luta por acesso à informação, impedindo um estudo do tema desvinculado da compreensão do papel histórico que exerce no Brasil atual. Desse modo, todo o ambiente normativo a respeito da transparência e do acesso à informação precisam ser analisados a partir das referências históricas que possibilitam o seu entendimento.

Cidadania

Os elementos que constituem o conceito de cidadania podem ser estudados em diferentes momentos da história.¹ Pedro Funari (2013)², ao estudar o tema da cidadania na Roma Antiga verifica que o estabelecimento de garantias mínimas aos cidadãos comuns estava vinculado ao conhecimento geral a respeito delas.

A fixação pública de inscrições que garantissem esse direito demonstra a preocupação fundamental de dar a todos o acesso à informação de suas prerrogativas jurídicas. Esses são dois princípios basilares da cidadania: a possibilidade de recorrer do abuso e o amplo acesso à informação dos direitos. (FUNARI, 2013, p. 60).

¹ Cf. PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi, (orgs). **História da Cidadania**. 6. Ed. – São Paulo, Contexto, 2013.

² FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi, (orgs). **História da Cidadania**. 6. Ed. – São Paulo, Contexto, 2013.

Já os séculos XVIII e XIX foram palcos de profundas transformações na sociedade ocidental no que se refere à sua organização política. A principal delas se concentrou na desconstrução do Estado Absolutista marcado pelo patrimonialismo e pela ausência de liberdades religiosa, econômica e política. Caracterizar o sistema em declínio, no entanto, não apresenta complexidade maior que a tarefa de identificar os pilares do "novo regime" que ocupou o seu lugar.

Um conjunto de discursos jurídicos, econômicos e filosóficos – e muitos pensadores articulavam todas essas temáticas em um mesmo discurso – fizeram do início do século XIX um período de instabilidades políticas e experimentos democráticos.

Rousseau, em seu Contrato Social³, publicado em 1762, retrata com bastante clareza as preocupações que gravitavam em torno dos debates antiabsolutistas.

Nascido cidadão de um Estado Livre e membro do soberano por fraca influência que possa ter meu voto nos negócios públicos, o direito de votar é suficiente para me impor o dever de me informar a respeito disso ... (ROUSSEAU, 2008. p. 15).

Esse pequeno excerto poderia ser analisado sob várias óticas. No entanto, reservo-me a destacar a necessidade que o autor atribui a uma postura ativa do cidadão e a relação intrínseca entre a participação política e a busca das informações a respeito dos "negócios públicos".

Corroborando a tese da importância do acesso à informação no contexto da transição dos "regimes", Batista (2012)⁴, destaca que, "Poucos anos antes da Revolução Francesa (1789), num édito de 1784, Frederico II, rei da Prússia, dispunha sobre proibições absolutistas." E nesse documento constava que,

Não é permitido que um particular divulgue opiniões críticas, nem faça saber ou divulgue através de material impresso as notícias que recebe referente às ações, procedimentos, leis, castigos e editais do monarca e das cortes, seus funcionários governamentais, corpos colegiados e tribunais. Um particular é incapaz de formar tal opinião porque não tem o pleno conhecimento das circunstâncias e dos motivos. (KUNCZIK, 1997, p.25 apud BATISTA, 2012. p. 7 e 8).

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social ou princípio do direito político. 2 ed. Trad. Ciro Mioranza. São Paulo: Editora Escala, 2008.

⁴ BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n. 26, p. 204-222, jul. 2012.

Como se verifica, nesse caso a justificativa para a negação do direito de manifestação política se concentra precisamente na falta de conhecimentos a respeito de circunstâncias e motivos por parte do cidadão. Ou, entendido de outro modo, a falta de acesso a um certo tipo informações por parte do cidadão. Como se essa falta de acesso à informação fosse um fato dado, e não a consequência de um modelo de sociedade avessa à participação social.

Todo esse conjunto de pensamentos em favor do acesso à informação foi traduzido, à conta-gotas, nas novas Cartas Magnas republicanas do século XIX. O Estado Absolutista deu lugar ao Estado de Direito e, com ele, nasce o conceito de cidadão com o qual trabalhamos hoje.⁵

Desse modo, o termo "informação" está impregnado de um sentido político próprio. Trata-se do conhecimento que os cidadãos têm a respeito dos governos e da administração pública, para exercerem, de forma plena, sua cidadania.

Sociedade da Informação

Da Revolução Francesa até o início do último quartel do século XX foi sendo moldada uma cidadania contraposta ao Antigo Regime. Esse processo foi marcado pela tensão dos discursos próprios da "modernidade", com destaque para o nacionalismo, o positivismo, o liberalismo, o marxismo e também os discursos jurídicos.

No entanto, há quase meio século vivemos o avanço do que vem sendo denominado de "Pós-modernidade", ou como definem Lyotard e Harvey, "Condição Pós-moderna". (Cf. LYOTARD, 2000⁶; HARVEY, 1992.⁷). Giddens (1991)⁸, apesar de discordar da excessiva pulverização dos projetos sociais como corolário de algumas teses pós-modernas, apresentou um panorama geral bastante preciso dessa nova condição social.

Segundo ele:

Hoje, no final do século XX, muita gente argumenta que estamos no limiar de uma nova era, a qual as ciências sociais devem responder e que está nos levando para além da própria modernidade. Uma estonteante variedade de termos tem sido sugerida para esta transição, alguns dos quais se referem positivamente à emergência de um novo tipo de sistema social (tal como a "sociedade de informação" ou a "sociedade de consumo"), mas cuja maioria

⁵ Cf. BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos; tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. – Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

⁶ LYOTARD, J. F. **A condição pós-moderna**. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. 6a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

⁷ HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

⁸ GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo, Ed. Unesp, 1991.

sugere que, mais que um estado de coisas precedente, está chegando a um encerramento ("pós-modernidade", "pós-modernismo", "sociedade pós-industrial", e assim por diante). Alguns dos debates sobre estas questões se concentram principalmente sobre transformações institucionais, particularmente as que sugerem que estamos nos deslocando de um sistema baseado na manufatura de bens materiais para outro relacionado mais centralmente com informação. Mais freqüentemente, contudo, estas controvérsias enfocam amplamente questões de filosofia e epistemologia. Esta é a perspectiva característica, por exemplo, do autor que foi em primeiro lugar responsável pela popularização da noção de pós-modernidade, Jean-François Lyotard. Como ele a representa, a pós-modernidade se refere a um deslocamento das tentativas de fundamentar a epistemologia, e da fé no progresso planejado humanamente. A condição da pós-modernidade é caracterizada por uma evaporação da *grand narrative* — o "enredo" dominante por meio do qual somos inseridos na história como seres tendo um passado definitivo e um futuro predizível. A perspectiva pós-moderna vê uma pluralidade de reivindicações heterogêneas de conhecimento, na qual a ciência não tem um lugar privilegiado. (GIDDENS, A. As consequências da modernidade. São Paulo, Ed. Unesp, 1991, p. 8-9).

A opção em trazer para este artigo uma contribuição direta de Giddens ao invés de outra de Lyotard tem o objetivo de mostrar que, independente dos diferentes entendimentos a respeito das transformações ocorridas nas últimas décadas do século XX, pode-se identificar certo consenso com relação às grandes proporções alcançadas pelas transformações no campo das informações.

Essas transformações, no entanto, não estão circunscritas à esfera privada. Para Akutsu e Pinho, 2002⁹,

A teoria da sociedade da informação procura não somente analisar as transformações provocadas pelas novas TIs, mas também prever mudanças que poderão ocorrer em um futuro próximo. Um dos pressupostos da teoria da sociedade da informação é que o advento de novas TIs, ao possibilitar o acesso a informações a um maior número de pessoas, com maior rapidez e menor custo, não somente aumentaria a oferta de bens disponíveis para a humanidade por meio da melhoria do gerenciamento dos bens de produção, como também diminuiria os conflitos sociais, ao permitir aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes. (AKUTSU; PINHO, 2002.p.4).¹⁰

⁹ AKUTSU, Luiz. PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 36(5):723-45, Set./Out. 2002.

¹⁰ Alguns autores, como Bellamy e Taylor (1998), "classificam em dois grandes grupos os autores que têm procurado prever o impacto das novas TIs na sociedade. Os teóricos da sociedade da informação são rotulados como "utópicos", por pregarem uma nova sociedade onde as novas tecnologias promoverão a harmonia no sistema político, em decorrência da maior consciência política dos cidadãos, derivada do maior acesso à informação, e da quebra das estruturas de poder atualmente vigentes, centradas no monopólio das informações sensíveis. O segundo grupo mencionado por Bellamy e Taylor é o dos "antiutópicos", que contrapõem-se à teoria da sociedade da informação e defendem essencialmente a idéia de que os governos utilizarão as novas tecnologias de informação para aumentar seu controle sobre a sociedade. As informações serão disponibilizadas em maior quantidade e rapidez, porém os grandes grupos econômicos e os detentores do poder político somente divulgarão as informações que lhes interessam." (AKUTSU E PINHO, 2002.p.4).

Os governos, segundo esses autores, podem se valer desses avanços tecnológicos para promover uma utilização comercial das informações, para promover a automação de determinados serviços públicos, ou, o que é mais importante, promover uma “democracia eletrônica”.¹¹

No segundo volume de sua obra sobre a história do conhecimento – *Uma história social do conhecimento II: da Enciclopédia à Wikipédia* – Peter Burke¹² evidencia que apesar de as transformações sociais não se mostrarem tão lineares – apresentando retrocessos intercalados a avanços –, a tecnologia tende a avançar sem freios.¹³

Desse modo, ao se pensar os caminhos da governança os cientistas políticos precisam ponderar o papel dos avanços tecnológicos na dinâmica dos atores que compõem a arena decisória. Isso se torna mais evidente quando verificamos que, de um lado, a sociedade tem se utilizado das mídias sociais para divulgar e organizar ações políticas coletivas que introduzem elementos novos nos padrões de cidadania atuais e, de outro, os governos têm iniciado – ainda que de forma muito tímida – um movimento no sentido de maior utilização dos recursos das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) em sua relação com os cidadãos.

Além do conceito de "governo eletrônico" e de "democracia digital", nos últimos anos tem se utilizado com frequência a expressão "Governos Abertos" para se referir aos processos que ampliaram a permeabilidade da esfera estatal e permitiram novos espaços de intervenção popular nas ações governamentais.

No entanto, na visão de Frey (2001)¹⁴,

¹¹ Ainda segundo Akutso e Pinho, "Os teóricos da sociedade da informação entendem que ela gera mudanças fundamentais na sociedade, sendo o trabalho e o capital substituídos, como variáveis básicas da sociedade industrial, pela informação e o conhecimento. Para esses teóricos, a sociedade da informação deve ser vista como um estilo de vida completo, por provocar mudanças em várias áreas da vida. Tais autores também esperam uma sociedade mais democrática, com uma completa reestruturação das instituições, baseadas no computador". (AKUTSU E PINHO, 2002. p. 5).

¹² BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento: II: da Enciclopédia à Wikipédia**. Tradução Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. 414 p.

¹³ “De fato, se há uma tese neste ensaio, é a importância da coexistência e da interação de correntes em direções opostas, um equilíbrio de antagonismos que, de vez em quando, pende para o desequilíbrio. A nacionalização do conhecimento coexiste com sua internacionalização; a secularização, com a contrassecularização; a profissionalização, com a amadorização; a padronização, com a personalização; a especialização, com projetos interdisciplinares; a democratização, com movimentos contrários ou restritivos a ela. Mesmo a acumulação de conhecimento é, em certa medida, contrabalançada por perdas. Apenas a tecnologia parece avançar sem encontrar maiores obstáculos”. (BURKE, 2012, p. 10).

¹⁴ FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. **Revista de Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 31-48, maio 2001.

A maior parte dos governos limita suas iniciativas ao que Lawson chama de “visão fraca” da e-governança; uma abordagem essencialmente conservadora que evita mudanças mais profundas na maneira em que o governo opera e funciona. O governo está preocupado em não passar poder ou influência a outros atores sociais ou políticos. Por outro lado, a visão mais radical ou “visão forte” da governança eletrônica busca reformar a própria base do governo: “A mudança de como o governo opera e que serviços ele presta está de mãos dadas com a transformação de sua cultura, abordagem e estrutura”. (Lawson 1998: p.16). A partir desse ponto de vista as TIC oferecem uma oportunidade única de ligar as estratégias para serviços online às reformas administrativas que são tão urgentemente necessárias para preparar as administrações públicas para lidar com os desafios de um ambiente cada vez mais complexo, incerto e mutante. Um desses desafios tem a ver com a crise de legitimidade que afetou a democracia e o governo em tempos recentes e a busca de novas formas de cooperação entre governos, o setor privado e a sociedade civil. As TIC podem ser um catalisador não apenas para mudar o foco dos serviços públicos para uma maneira de prestar serviços que seja mais dirigida ao povo, com maior qualidade, mais personalizada, holística, efetiva e criativa (Lawson, 1998:16); mas também oferece possibilidades para sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática. (FREY, 2001. p. 36-37).

Desse modo, os discursos que tratam sobre os avanços da democracia no mundo contemporâneo não podem mais ignorar o avanço tecnológico em que vivemos, sobretudo no que se refere à tecnologia digital. Não se trata de apenas mais um instrumento à disposição do ser humano, mas de um novo comportamento social de uma geração que conviveu desde sempre com a presença das ferramentas digitais.