

# DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

## *Right to information access in Brazil*

**Monica Franchi Carniello\***  
**Moacir José dos Santos\*\***

### RESUMO

Este ensaio defende a tese de que o acesso à informação administrativa do governo é fundamental para a consolidação dos preceitos democráticos. Ao ter acesso à comunicação administrativa, que está despida do discurso persuasivo e ideológico característico do sistema midiático brasileiro, o cidadão tem um contraponto ao discurso da mídia. Dessa forma, este estudo tem por objetivo refletir sobre as políticas públicas de acesso à informação sobre a gestão pública brasileira atual, processo essencial para o desenvolvimento de uma localidade, região ou nação. A abordagem, de caráter exploratório, permite pontuar que, no Brasil, o conceito de acesso à informação é recente e foi validado como marco regulatório em 2011. A legislação que permite o acesso à informação pelos cidadãos é um avanço da sociedade democrática e um contraponto à comunicação midiática, viabilizada pela ampla disseminação da comunicação digital em rede.

**Palavras-chave:** Gestão pública. Transparência. Acesso à informação.

### ABSTRACT

The thesis defended in this essay is that access to administrative information from the government is essential for the consolidation of democratic precepts. By having access to administrative communication, which, although is not free of intentionality, is devoid of persuasive speech and

---

\* Doutora em Comunicação e Semiótica. Professora no Programa de Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté –SP. *E-mail:* monicafcarniello@gmail.com

\*\* Doutor em História. Professor no Programa do Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté -SP. *E-mail:* professormoacirsantos@gmail.com

Revisão técnica e ortográfica: Monica Franchi Carniello.

Data da submissão: 20/abril/2015.

Data da aprovação: 18/outubro/2015.

ideological characteristic of the Brazilian media system, the citizen has a counterpoint to media discourse. Thus, the essay is a reflection on public policy on access to information current Brazilian public management, process essential for the development of a locality, region or nation. The approach, exploratory, lets point out that in Brazil the concept of access to information is recent and has been validated as regulatory framework in 2011. Legislation that allows access to information for citizens is an advancement of a democratic society and a counterpoint to media communication, made possible by the wide spread of digital communication network.

**Keywords:** Public management. Transparency. Information access.

## 1 Introdução

**E**ste ensaio se fundamenta na intrínseca relação entre comunicação e desenvolvimento, o qual se conceitua como uma articulação entre a tríade economia, sociedade e ambiente, conceito esse que rompe com a sinonímia entre desenvolvimento e crescimento econômico.

Schramm (1970, p. 129) foi pioneiro em estabelecer a relação entre comunicação e desenvolvimento ao afirmar que, “quando uma sociedade começa a se modernizar, um dos primeiros sinais de desenvolvimento é a dilatação dos canais de comunicação”. Essa afirmação foi feita em um contexto midiático bem distinto do atual, pois ainda não se sinalizava o rompimento da comunicação de massa para uma comunicação estruturada em redes, tal como se modela o ambiente midiático contemporâneo.

Ainda assim, Schramm (1970, p. 178) foi capaz de perceber os veículos de massa como “agentes de transformação social” aptos a condicionar novos costumes, práticas e relações sociais. Ressaltava, já naquele contexto, as possibilidades midiáticas de ampla difusão de informações, fenômeno que foi potencializado com a emergência da comunicação digital.

Sen (2000) corrobora o pensamento de Schramm ao afirmar que, para o exercício da democracia, condição política para o desenvolvimento, tem-se como prerrogativa a disponibilização de informações aos cidadãos, reforçando a ideia de que o acesso e o direito à informação são elementos essenciais para o desenvolvimento.

O cenário midiático contemporâneo, pautado na comunicação digital estruturada em rede de abrangência global, é ambiente favorável para a

disponibilização de informações à sociedade. Mais do que isso, consiste em um canal para estabelecer um diálogo mais próximo entre governo e cidadão, uma vez que os fluxos de comunicação são de mão-dupla. Tal aspecto pode ser um instrumental relacionado à gestão pública e um facilitador do desenvolvimento, como afirmam Rezende, Frey e Betini:

As transformações recentes requerem novos modelos de gestão inovadores, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os administradores públicos tratem as mudanças de uma sociedade globalizada (REZENDE; FREY; BETINI, 2003, s./p.).

A comunicação relativa à administração pública é uma característica diretamente relacionada aos princípios democráticos. Em um contexto comunicacional baseado na linguagem digital organizada em rede de alcance mundial, multiplicam-se as potencialidades de conexão entre Poder Público e sociedade civil. A ampla divulgação das ações da administração pública instrumentaliza a população para interagir, participar, opinar e fiscalizar o governo, partindo da premissa de que o desenvolvimento de um local, de uma região ou de um país depende também da participação e corresponsabilidade da sociedade na gestão dos recursos públicos.

A legislação brasileira, fundamentada na Constituição de 1988 (CF/88), reconhecida como marco legal da redemocratização, viabiliza potencialmente o exercício da democracia. Mesmo que, em muitos casos, tais instrumentos não sejam utilizados em sua potencialidade, ou sejam uma forma de legitimar o governo, o marco legal abre possibilidades anteriormente inexistentes.

Há uma nítida vinculação entre os fundamentos da estrutura organizacional da comunicação contemporânea e os referenciais que pautam a democracia. A substituição de um modelo predominantemente unidirecional de comunicação, calcada na comunicação de massa, modelo vigente no período precedente à digitalização das mídias, assemelha-se, por analogia, a modelos políticos fundados na concentração do poder, hierárquicos e verticalizados, com restrito envolvimento da sociedade nos processos decisórios. De acordo com Di Felice (2008, p. 29) “a análise do papel da mídia foi considerada determinante para interpretar o significado do advento da nova cultura de massa, sobretudo na sua constituição homologadora e dominadora. Neste ensaio, defende-se a tese de que o acesso à informação administrativa do governo, seja federal, estadual ou municipal, é fundamental para a consolidação dos preceitos democráticos, uma vez que apenas a liberdade de imprensa é insuficiente para fornecer

as informações necessárias à população para que essa se mantenha instrumentalizada para a ação política, visto que os veículos de comunicação são ideologicamente posicionados e, em alguns casos, articulados com as instâncias administrativas do Poder Público, devido ao modelo de concessões e ao formato comercial da maioria dos veículos de comunicação brasileiros.

Com uma abordagem exploratória, o trabalho tem por objetivo refletir sobre as políticas públicas de acesso à informação acerca da gestão pública brasileira atual, processo essencial para o desenvolvimento de uma localidade, região ou nação em um ambiente midiático que favorece o amplo acesso à informação, caracterizado pelo sistema de comunicação digital em rede, sob a égide dos preceitos democráticos.

## 2 Acesso à informação: avanços e problemáticas

O Brasil contemporâneo é marcado pelo processo de redemocratização, representado legalmente pela CF/88, que formaliza e instrumentaliza as Unidades da Federação com mecanismos de participação da sociedade na gestão pública, perspectiva contraditória ao modelo político-ditatorial militar vigente anteriormente (1964-1985). Segundo Marques e Matos (2011, p. 12), “conversações e deliberações em espaço público põem em marcha processos políticos de engajamento cívico”, processos esses diretamente relacionados ao acesso à informação.

Apesar da prerrogativa constitucional, a regulamentação nem sempre suporta os processos para que seja possível cumprir aquilo que rege a Carta Maior. Em relação à comunicação, uma visível abertura se instaura em contraponto ao período político anterior. Uma das características marcantes do período ditatorial brasileiro foi a censura aos meios de comunicação, a qual contraria a liberdade de expressão e o acesso à informação, condições necessárias ao desenvolvimento. (SCHRAMM, 1970; SEN, 2000).

De acordo com Fico,

[...] a partir de dezembro de 1968, com a edição do AI-5, houve uma intensificação da censura da imprensa, pois o *decretum terribile* permitia praticamente tudo. Desde então, a censura da imprensa sistematizou-se, tornou-se rotineira e passou a obedecer a instruções especificamente emanadas dos altos escalões do poder. (2002, p. 253).

No entanto, não apenas a censura foi utilizada como estratégia de manutenção e exaltação do poder, como também a falta de acesso e até a

proposital inexistência de registros formais que configuram a comunicação administrativa, que também foi uma forma de sonegar e controlar a informação. Para comprovar, Fico relata que

os protagonistas do golpe de 64 e da ditadura militar cercaram-se dos devidos cuidados diante da óbvia necessidade de manterem sigilo sobre boa parte de seus atos. Os documentos diretamente emanados dos governos militares [...] eram escassos. (2004, p. 21).

A construção de uma sociedade democrática, no entanto, é um constructo cultural, sujeito à temporalidade e à historicidade, o que permite inferir que há lacunas no processo, algumas operando explicitamente, e outras, tacitamente.

Para discutir esse processo, foram sistematizados alguns eixos de discussão, que são abordados neste texto, e que são fundamentais para compreender o fenômeno estudado:

- os recentes marcos regulatórios que incidem diretamente sobre o sistema de comunicação do País;
- a demanda pela democratização das mídias, cuja maior “bandeira” reside na desconcentração dos veículos de comunicação de grandes grupos privados ligados a grupos familiares, políticos e religiosos;
- a própria gênese da formação do sistema de mídia no Brasil, com destaque às decisões que originaram o Código Brasileiro de Telecomunicações;
- as potencialidades da comunicação digital, que opera tanto como ferramenta facilitadora de difusão de informações, como implica a formação de novos processos sociais;
- as disparidades ainda persistentes de acesso à mídia, que não podem ser dissociadas da desigualdade socioeconômica nem do modelo comercial de mídia que predomina no País; e
- a relação entre transparência, manifestada pelo acesso à informação, relacionada à participação política, considerada toda a complexidade desse processo.

O primeiro eixo de discussão centra o olhar nos recentes marcos regulatórios sancionados no Brasil. No quesito *acesso à informação*, prerrogativas legais, como a Lei de Transparência Fiscal (2012) e a Lei de Acesso à Informação (2011), são marcos institucionais fundamentais para

minimizar a desigualdade ao acesso à informação, que não ocorre apenas sob a variável econômica, mas, também se mostra determinada pelas relações de poder. O marco legal é uma medida inicial para transformação da realidade social, que intervém na sociedade real e dialoga com a sociedade ideal. Passa a ser um referencial, um paradigma que norteia as ações e se torna um balizador para avaliar os fatos sociais.

Sen (2000) defende: para que a liberdade, força motriz do desenvolvimento de uma sociedade, seja alcançada, é preciso dar à sociedade a liberdade de discussão pública e de decisões participativas sobre as políticas. A instrumentalização por meio da disponibilização de informações é uma das bases necessárias para o fortalecimento da democracia, dando ao cidadão a oportunidade de ter conhecimento sobre os passos dados pela administração pública. A base conceitual na qual se fundamenta esse argumento é a transparência.

Nesse sentido, a CF/88 comporta um capítulo específico para tratar da comunicação social, que aborda a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a (ausência de) censura e a propriedade e concorrência de empresas jornalísticas. (BRASIL, 1988). O documento assegura a amplitude da manifestação do pensamento ao afirmar que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º. (BRASIL, 1988). Tal ato legal revogou a Lei de Imprensa de 1967, que regulava de maneira incisiva a manifestação do pensamento e a difusão de informação, configurando-se como uma ameaça à liberdade.

Tal contexto, sem dúvida alguma, foi um avanço do Brasil rumo a uma condição político-legal favorável para o desenvolvimento, por assegurar um ambiente democrático. No entanto, apesar de assegurar a liberdade de difusão de informações, deixa ainda uma lacuna no que tange ao acesso à informação. Até então, a legislação permitia que esse acesso fosse assimétrico, mantendo e concentrando a informação aos detentores do poder, no que se refere à informação administrativa das instâncias do governo, bem como de outras instituições públicas. Tal situação fere a efetivação da comunicação pública, entendida como um instrumento do sistema político para mediar interações comunicativas entre Estado e sociedade (MATOS, 2006, p. 61), o que é diferente da comunicação governamental, “que abrange todo o processo de difusão de mensagens e rotinas de comunicação social de agentes administrativos. (MATOS, 2009, p. 2).

Ressalta-se que a informação de cunho administrativo, relativa à gestão pública, é, por vezes, mais reveladora do que as leituras ideológicas e intencionais realizadas pelos veículos de comunicação. Um exemplo disso e que reflete o peso da informação administrativa é o site *Wikileaks*, uma

organização internacional que mostra documentos ligados aos mais diversos governos e às suas políticas, expondo situações públicas de maneira distinta das versões midiáticas:

WikiLeaks é uma organização de mídia sem fins lucrativos. Nosso objetivo é trazer notícias e informações importantes para o público. [...] Uma de nossas atividades mais importantes é a publicação de material de fonte original ao lado de nossas histórias de notícias para que os leitores e historiadores possam ver a evidência da verdade. (WIKILEAKS, 2012, s./p.).

É um ativismo em prol do acesso à informação que reflete a distância que há entre os interesses da imprensa e os registros administrativos.

Em iniciativa pautada nos preceitos democráticos, o governo federal, no dia 18 de novembro de 2011, sancionou a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011, que incide sobre todas as instâncias do Estado – municípios, estados, distrito federal e federação – com o objetivo de democratizar o acesso à informação relativa à gestão pública, por meio da facilitação de acesso à população. Tal situação é viabilizada e favorecida pela estrutura da comunicação digital, que revolucionou os fluxos informacionais em escala global.

Segundo Canela e Nascimento,

O direito do indivíduo de acessar informações públicas contrapõe-se ao dever de os atores públicos divulgarem informações e serem transparentes. O cumprimento desse dever contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a *accountability*. (2009, p. 12).

A Lei de Acesso à Informação acaba por formalizar o acesso a registros administrativos do governo e a outras instituições públicas. É pautada no princípio da transparência da gestão pública e promove a disponibilização de documentos administrativos à população. Para viabilizar esse acesso, a comunicação digital estruturada em rede é elemento imprescindível. A lei incide sobre

órgãos e entidades públicas dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), assim como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL, 2011, s./p.).

Essa lei e os instrumentos criados para viabilizar tal acesso, como o Portal da Transparência, *site* que mostra a aplicação de recursos pelo governo federal, são potencializadores desse processo, que é uma construção iniciada a partir de uma prerrogativa legal. Em outubro de 2012, o portal disponibilizou 1.396.160.360 informações registradas no *site*. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2012). A aplicação da lei é algo gradual, no entanto, é o início da instituição de um princípio pautado em preceitos democráticos.

Tal contexto legal, ainda que leve um tempo para ser assimilado e incorporado nas práticas sociais, corrobora a ideia de Sen (2000), que compreende o acesso à informação como fator estratégico para os desenvolvimentos humano e social.

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU, 2012), nos dois primeiros meses de vigência da lei, órgãos e entidades do Poder Executivo federal receberam 17.516 solicitações de informação das quais 94,4% foram feitas por pessoas físicas.

A Lei de Acesso à Informação suporta legalmente o conceito de transparência compreendido como um direito humano, conforme Bellver e Kaufmann (2005, p. 2-4). Entende-se por transparência *“timely and reliable economic, social and political information wich is accessible to all relevant stakeholders*. A transparência é um direito nas sociedades democráticas, conforme avaliado por Bellver e Kaufmann (2005, p. 2) quando afirmam que *“in democratic societies, access to information and transparency can also be considered as a human right”*.

Ainda que a cultura da transparência seja um constructo que coexiste com modelos políticos que conflitam com esse conceito, o fato de existirem marcos legais é fundamental para a instrumentalização da sociedade.

Ressalta-se, no entanto, a aprovação tardia da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Segundo Cainfo (2011), a lei do Chile é de 2008; a do Peru é de 2002; e a do Uruguai é de 2008. No entanto, com suas especificidades, as barreiras ainda existem nos países mencionados, assim como no Brasil.



É fato que apenas o acesso à informação não pode ser compreendido como variável única para assegurar uma gestão democrática, no entanto, é um facilitador desse processo por criar um ambiente favorável à participação da sociedade na gestão dos recursos públicos. A Lei de Acesso à Informação, resultado das mudanças promovidas pela CF/88, busca estabelecer um novo patamar de efetivação de políticas públicas referentes à disponibilização de informação pública. O secular distanciamento do poder brasileiro em relação à população, associado à cultura autoritária, aprofundada durante a ditadura militar, conformou uma estrutura de poder concentrada nos detentores de cargos públicos.

Rompendo com essa perspectiva, o acesso à informação bruta (documentos oficiais, atas, dados) diretamente do setor público pode ser um contraponto à informação mediada pela imprensa, sujeita ao filtro ideológico dos veículos, conforme pioneiramente apontado por McLuhan (1964) em sua célebre afirmação de que “o meio é a mensagem”. Tal reflexão estabelece uma ponte com o segundo eixo de reflexão proposto neste capítulo, que se refere à demanda pela democratização das mídias. Se a Lei de Acesso à Informação se constitui um importante marco regulatório, algumas lacunas persistem no que tange às políticas de comunicação no País. Uma delas é o modelo de concessões e a possibilidade de um grupo de mídia concentrar grande quantidade de veículos de comunicação. A Tabela 1 apresenta os dez maiores grupos que detêm um representativo número de veículos de maior cobertura, alcance e audiência no Brasil.

**Tabela 1 – Grupos de Mídia no Brasil**

<b>Grupos</b>	<b>Quantidade de veículos</b>
Abril	74
Globo	69
Band	47
Gov.br	46
IURD	27
Associados	19
Sisac	14
Renascença	11
LBV	10
Assembleia de Deus	10

Fonte: Adaptado de *Donos da Mídia* (2012).

Nota-se uma representativa concentração de propriedade dos veículos de comunicação por determinados grupos, resultante de condições históricas que determinaram a condição de distribuição das concessões de radiodifusão no Brasil.

O sancionamento da Lei de Acesso à Informação, em 18 de novembro de 2011, é um avanço que imprime uma mudança significativa nesse cenário e abre nova perspectiva na difusão de informações no Brasil, ao oferecê-las no sentido de que podem ser compreendida como um contraponto às informações fornecidas pela mídia. Apesar disso, é insuficiente para romper a estrutura midiática brasileira marcada pela concentração da propriedade dos meios de comunicação.

Apesar de previstos os modelos de mídia comercial, mídia pública e estatal e mídia comunitária, são os veículos de cunho comercial, em específico os pertencentes aos grupos nacionais de mídia, que detêm os maiores índices de audiência. (MÍDIA DADOS, 2012).

Para a Unesco,

O Governo Brasileiro se esforça em criar uma Empresa Pública de Comunicação, financiada pelo orçamento da União, porém com garantia institucional de liberdade editorial. Há uma recentíssima implementação do modelo que ainda carece de avaliação mais criteriosa. O crescimento expressivo das mídias institucionais dos poderes Legislativo e Judiciário nos planos federal, estadual e municipal, o que contribui para um maior acesso às informações produzidas por esses atores (UNESCO, 2011, s./p.).

Apesar das iniciativas, os resultados são incipientes se pensados em termos de audiência. Dessa forma, predomina a difusão de conteúdo gerado por emissoras comerciais, cujos veículos detêm os maiores índices de audiência, maior alcance e cobertura.

Já a mídia comunitária, que atende a interesses locais ou regionais, é de difícil fiscalização e é utilizada, em alguns casos, para finalidades distintas que representam interesses de lideranças locais, o que pode reproduzir, em âmbito local, o controle da informação que preserva a concentração de poder com o uso da mídia.

Em meio ao cenário midiático brevemente descrito, o fato de o Brasil ter presenciado a formalização legal que garante a liberdade de expressão, liberdade de imprensa e, recentemente, a garantia de acesso à informação, configura um avanço que converge para os preceitos democráticos. Gomes (2008) relembra que os meios de comunicação de massa ainda são

primordiais para difundir temas e conversações. Nesse contexto, ressalta-se a relevância da Lei de Acesso à Informação, que minimiza a defasagem do marco regulatório em prol das garantias constitucionais de acesso à informação e liberdade de expressão, ao possibilitar o conhecimento por parte da população de documentos oficiais da administração pública, oferecendo, dessa forma, a possibilidade de contrapor a leitura dos fatos pela imprensa aos registros administrativos.

Apesar de a CF/88 garantir o amplo acesso à informação, condição para um ambiente democrático, a concentração de propriedade dos veículos por alguns grupos impede o pleno exercício da liberdade de expressão e de imprensa, ainda que garantido em lei, uma vez que há direta relação entre interesses políticos e produção e difusão de conteúdos.

Para Pinto,

os variados níveis de dependência econômica e política dos veículos condicionaram segmentações na mídia brasileira. Parte significativa dos teóricos da comunicação situou as diferenças estruturais e ideológicas desta em dois blocos: o da “grande” imprensa ou o jornalismo empresarial e a “pequena” imprensa, na maioria das vezes vinculada a domínios políticos locais e regionais. (PINTO, 2010, p. 122-123).

Tal situação é reflexo do sistema de concessões que guarda estreita relação com o poder político.

Segundo Pinto,

o vínculo mais estreito que rege as relações entre mídia e política na contemporaneidade são as concessões de radiodifusão, com acentuada distribuição no governo militar e no período pós-ditadura, na gestão do presidente Sarney. No governo do general Figueiredo, foram feitas mais de 700 concessões de rádio e televisão, o que representou mais de 1/3 do total das emissoras existentes desde o surgimento da radiodifusão no Brasil. (PINTO, 2010, p. 123).

Por sua vez, Lima (2006) afirma que, em meio ao processo de democratização, houve um loteamento das mídias entre os políticos do Brasil.

Quanto ao segundo aspecto, o contexto político e sua relação com a liberdade de imprensa, pode-se dizer que há uma lacuna entre os preceitos constitucionais e os marcos regulatórios do setor:

O fato é que a área de Comunicação no Brasil está ancorada em uma legislação institucional – que é quem, de fato, dita as regras – que remonta a 1962 e que não responde aos desafios políticos e sociais decorrentes da Constituição Federal de 1988 ou da nova realidade social brasileira. (UNESCO, 2011, s./p.).

Tal aspecto remete ao terceiro eixo de influência no acesso à informação no Brasil, que, por sua vez, aponta ao processo histórico de formação da regulação das telecomunicações no nosso país.

A construção da política brasileira de telecomunicações dependeu diretamente dos resultados do conflito entre os elementos interessados em definir o caráter da expansão dos meios de comunicação no Brasil. A batalha do governo Goulart com os empresários da radiodifusão foi crucial para a preservação da exploração privada dos meios de comunicação no Brasil segundo as expectativas dos empresários, mas também dotou o Estado dos instrumentos necessários à condução estratégica do setor. No início da década de 1960, a elaboração do Código Brasileiro de Telecomunicações opôs os interesses dos empresários do setor às diretrizes do governo João Goulart, formuladas em órgãos com predomínio de militares (SANTOS; CARNIELLO, 2014, p. 69).

A regulação das telecomunicações no Brasil se realizou sob a perspectiva do uso privado das mídias. O Código Brasileiro de Telecomunicações não previu regras para evitar a concentração da mídia no setor privado. E a expansão da infraestrutura necessária ficou sob a responsabilidade do Estado, condição própria da expansão econômica brasileira no período. Esse modelo foi aqui efetivado desde o início da década de 1950, no governo Getúlio Vargas e consolidado por Juscelino Kubitschek. O modelo consistia na aplicação de recursos públicos para a criação de infraestrutura necessária à expansão econômica, atribuindo ao Estado a função de suportar a industrialização e as atividades econômicas correlatas mediante investimento público.

No setor de telecomunicações, as medidas previstas no Código Brasileiro de Telecomunicações reproduziam o modelo desenvolvido nos demais

setores. O Estado assumia o desenvolvimento da infraestrutura enquanto a iniciativa privada encarregava-se de explorar comercialmente as atividades do setor. A divisão estabelecida correspondia aos interesses dos empresários do setor, que se articularam para pressionar a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962, conforme os seus interesses. A elaboração do Código Brasileiro de Telecomunicações foi iniciada ainda no governo Jânio Quadros, e desde seu início, contou a participação de militares, pois parte dos técnicos em telecomunicações advinham das Forças Armadas. Decorre dessa circunstância a manutenção da legislação aprovada no governo João Goulart durante a Ditadura Militar.

Observa-se que as disposições do Código Brasileiro de Telecomunicações definidas no governo Goulart foram mantidas mesmo após o golpe militar, principalmente quanto ao monopólio estatal da expansão da infraestrutura, inclusive com a manutenção das estatizações realizadas antes de 1964, e a exploração privada da radiodifusão (SANTOS; CARNIELLO, 2014, p. 69).

A exploração privada foi regulamentada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações sem restrições à concentração da propriedade dos meios de comunicação. O apoio dos empresários do setor ao golpe militar e à Ditadura Militar implicou uma aliança favorável à consolidação da concentração da propriedade, condição mantida após a democratização do País. O sistema de concessões é o recurso legal e institucional usado desde a Ditadura Militar para efetivar a concentração da propriedade dos meios de comunicação no Brasil. Tal contexto implica um viés que facilita a difusão de comunicação tendenciosa (e não apenas ideológica) de maneira mais intensa em função da estrutura criada, fortemente pautada pelo modelo comercial e com estritas ligações a grupos políticos. Daí a importância da Lei de Acesso à Informação, que permite o acesso à informação bruta (e não isenta de ideologia) como contraponto à informação da grande mídia.

Nesse sentido, a internet exerce um importante papel na disseminação de informações de interesse público. A remodelação do processo de produção, distribuição e consumo de informação e entretenimento, a partir do ambiente digital, tem impacto significativo nas experiências sociais que se manifestam nas mais diversas atividades humanas. Emergem também novas possibilidades à articulação da participação política, bem como as instituições públicas ficam mais expostas à sociedade, uma vez que o cidadão comum passa a ter um canal de veiculação de mensagens para expressar suas ideias, conectar-se a outras pessoas de diversas localizações

geográficas e se conectar a pessoas com interesses temáticos comuns, especialmente após a emergência e difusão das mídias sociais.

No entanto, a internet, como ferramenta, viabiliza, autoriza, mas não determina, pois a mera ferramenta não leva, necessariamente, à transparência e/ou à participação. Pinto-Coelho e Neves (2007, p. 2), afirmam que “we do not agree that technical modernization can automatically improve citizen participation as a process of reformation”.

Apesar disso “the advent of the federal electronic government presents a range of new possibilities for a government to furnish information and citizens through web sites, as well as to increase involvement in the democratic process”. (JAEGER; THOMPSON, 2004, p. 95). Ainda que a relação entre mídia e participação não seja determinante, Sey e Castells (2004) afirmam que existe uma relação positiva entre exposição na mídia e participação política, como a existência de opção de expressão política fora dos sistemas de representação formais, que foi potencializada pela internet. Negar o potencial da comunicação digital implica rejeitar a absorção de novos recursos relacionados à oportunidade de romper com a histórica separação da maioria da população da gestão pública.

O conceito de rede foi ampliado com a comunicação digital e passou a ser a estrutura da sociedade contemporânea. As redes “tomaram uma nova forma, nos tempos atuais, ao transformarem-se em redes informacionais, revigoradas pela internet”. (CASTELLS, 2000, p. 1). Ainda segundo Castells (2000), a informação é a matéria-prima da sociedade atual. O aumento do volume e da circulação de dados decorrentes da comunicação digital é elemento impulsor para transformar a forma como o cidadão se relaciona com o governo. Segundo Di Felice (2008, p. 20), o elemento midiático, desde o teatro, transforma a vida pública: “[há] acesso ao debate e à participação em um fato técnico-comunicativo”.

Desse modo, os meios de comunicação digital desempenham uma função essencial na sociedade contemporânea, pois diversos processos sociais e políticos são desencadeados a partir de relações mediadas, que constituem leituras da realidade, e não, propriamente, na realidade. Os debates políticos, por exemplo, ocorrem com grande intensidade em ambientes mediados, o que permite afirmar que o equilíbrio do processo democrático depende do acesso equitativo à informação e às mídias. A comunicação digital implica a possibilidade ímpar de transformar o padrão brasileiro de relações de poder entre os cidadãos e os gestores.

Nesse contexto comunicacional propício à difusão de informações, faz-se necessário compreender as políticas públicas de acesso à informação. O acesso à tecnologia da informação ainda ocorre de forma assimétrica no

Brasil. Apenas 38% dos domicílios brasileiros estão conectados à internet. (Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2011, p. 154). No entanto, é explícito o rápido crescimento desse acesso, que é resultante de fatores como políticas públicas para inclusão digital, aumento do poder aquisitivo da população e o barateamento dos produtos de tecnologia. Em 2005, apenas 12,5% tinham acesso à Internet, percentual que subiu para 20% em 2008 (Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2011, p. 154). Essa ainda é uma barreira para o amplo acesso à informação, lacuna a ser suprida por políticas públicas de acesso à informação.

Por fim, explora-se o eixo que relaciona transparência à participação. É fato que a existência de um marco legal-conceitual não é elemento único para a efetivação da participação, visto que as mudanças culturais são graduais, um constructo social que, no caso brasileiro, visa a superar um comportamento político-ideológico marcado por um período ditatorial. Também é fato que transparência não garante participação, no entanto transparência é condição para participação. No ambiente das mídias digitais, para que ocorra participação efetiva, é preciso que: a) a ferramenta permita tal estrutura; b) o modelo de participação possua legitimidade perante a sociedade; e c) o ambiente de participação das mídias digitais esteja efetivamente inserido nas práticas do fazer político.

Sobre os espaços de participação em ambiente digital, Gomes (2005) afirma que grande parte dos mecanismos de inserção de *inputs* dos cidadãos nos sites de governo eletrônico e democracia digital seria plebiscito de opiniões restritas e preestabelecidas pelo campo político que produziriam mais resultados que não obrigam ou comprometem a classe política, o que revela um limite dos mecanismos de participação.

## 2 Considerações finais

O objetivo deste ensaio foi refletir sobre as políticas públicas de acesso à informação da gestão pública brasileira atual, processo essencial para o desenvolvimento de uma localidade, região ou nação em um ambiente midiático que favorece o amplo acesso à informação, caracterizado pelo sistema de comunicação digital em rede.

Podem-se sistematizar as seguintes reflexões:

- o cenário midiático atual, caracterizado pela forte presença do aumento constante do alcance da comunicação digital em rede, é ambiente propício e impulsor para o acesso à informação, que facilita a disseminação de conteúdo e torna as instituições mais vulneráveis à transparência. É contexto favorável para viabilizar o acesso à informação sob a perspectiva tecnológica, uma demanda

da sociedade sob a perspectiva cultural, visto que a cultura digital é caracterizada pela constante troca e acesso à informação;

- em função da estrutura organizacional do complexo midiático brasileiro, a imprensa adquire uma função ideológica que, na maioria das vezes, reproduz os interesses dos núcleos de poder da sociedade, seja ele poder econômico, seja político. O sistema midiático é caracterizado pela existência de importantes grupos de mídia que detêm grande parte dos veículos, bem como pelo modelo comercial pelo qual se pauta o sistema de mídias nacional e em função da forte relação entre veículos de comunicação e poder político, resultante do modelo de concessões, a imprensa adquire uma função ideológica que, na maioria das vezes, reproduz os interesses dos núcleos de poder da sociedade, seja ele poder econômico, simbólico, seja político. Por isso, a leitura das mídias deve ser criteriosa e compreendida dentro desse contexto, tornando-se um dos elementos de acesso à informação de extrema importância, mas não o único, no atendimento do acesso à informação, direito do cidadão. Com o acesso às mídias, que trazem a informação interpretada, mediada, muitas vezes sob o perigoso e oportuno rótulo da imparcialidade, é fundamental que a população tenha acesso à informação administrativa do governo, às contas públicas, aos decretos, às atas. Seria ingênuo acreditar que tais documentos estariam isentos de intencionalidade, no entanto, o tipo de informação, de caráter técnico-administrativo, é distinto daquele produzido e veiculado pelas mídias dada a própria situação em que a comunicação é produzida. Desse modo, torna-se um contraponto à leitura midiática dos fatos, pois a interpretação desses deixa de ser mediada pelos grupos de mídia, e é transferida para o cidadão, que tem acesso à fonte original e/ou oficial da informação, que é o ponto de partida legal do fato;
- a premissa de acesso à informação, relacionada, mas não idêntica à liberdade de expressão, condiz com as discussões contemporâneas sobre desenvolvimento, expressas neste ensaio por meio da voz de Sen (2000) e com as diretrizes internacionais relativas aos direitos humanos, o que demonstra uma aderência aos paradigmas atuais referentes à concepção social da contemporaneidade;
- o fato de estar instituído um marco legal que regulamenta e institui o acesso à informação não significa que, de imediato, tenha ocorrido uma mudança abrupta no comportamento político do cidadão, historicamente marcado pela baixa participação, desinformação e apatia política em linhas gerais. No entanto, o marco regulatório é um reflexo do pressuposto conceitual de concepção do Estado que,



em processo de construção cultural, impulsiona a mudança comportamental ao criar um ambiente favorável à participação da população na gestão pública;

- pelo destaque que a censura dos meios de comunicação ganhou no período da Ditadura, há uma ênfase na discussão sobre liberdade de imprensa. Inegável é a relevância com que os meios de comunicação exercem sua liberdade de divulgar e opinar sobre qualquer fato de caráter noticioso, no entanto, é preciso ressaltar que, no Brasil, os veículos de comunicação de maior audiência são controlados por grandes grupos de mídia, e que parte desses veículos pertence à elite política nacional. Dessa forma, as informações tendem a atender aos interesses políticos de forma mais evidente, pela forma como é estruturado o sistema midiático nacional. Assim, se pode dizer que a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa instrumentalizam a população, parcialmente, ao direito à informação, que se potencializa com a Lei de Acesso à Informação, que permite conhecer os documentos administrativos originais, sem que tenha sido realizada a interpretação ideológica da mídia.

Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, o Brasil promove um grande avanço rumo ao desenvolvimento, ao instrumentalizar a população com o acesso à informação, que é elemento essencial para que o cidadão exerça seu direito de escolha, tenha mais subsídio para exercer seus direitos e conhecimento do funcionamento da esfera pública para com ela interagir e monitorar suas ações, em perspectiva participativa.

## Referências

ACESSO à informação no Brasil. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/perguntas-e-respostas.asp>>. Acesso em: 21 out. 2012.

BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. *Transparenting transparency: initial empirics and policy applications*, *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, 2005. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. LEI 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 21 out. 2012.

CAINFO. *Venciendo la cultura del secreto: obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública em siete países de América Latina*. Montevideo: 2011. Disponível em: <[www.adc.org.ar/download.php?fileId=630](http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=630)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. *Acesso à informação e controle das políticas públicas*. Brasília, DF: Andi, 2009.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 1.

COMITÊ gestor de internet no Brasil. Disponível em: <<http://www.cetic.br/usuarios/tic/2009-total-brasil/index.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Lei de Acesso à Informação completa 2 meses com mais de 83% de pedidos atendidos*. Brasília, 16 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia10712.asp.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2012.

DI FELICE, Máximo. Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração. In: DI FELICE, Máximo (Org.). *Do público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação social*. São Caetano do Sul: Difusão, 2008.

DONOS DA MÍDIA. *Os grupos nacionais*. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/grupos>> Acesso em: 21 out. 2012.

FICO, Carlos. *Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar*. São Paulo: Record, 2004.

FICO, Carlos. Prezada censura: cartas ao regime militar. *Revista Topoi*, Rio de Janeiro, p. 251-286. dez. 2002. Disponível em: <[http://revistatopoi.org/numeros\\_anteriores/topoi05/topoi5a11.pdf](http://revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi05/topoi5a11.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2012.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famecos*, Porto Alegre, v. 2, n. 27, p. 58-78, 2005.

GOMES, Wilson. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.

JAEGER, P.T.; THOMPSON, K.M. E-government around the world: lessons, challenges, and future directions, *Government Information Quarterly*, v. 20, n. 4, p. 389-394, 2003.

LIMA, V. A. de. *Mídia, crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

MARQUES, A.; MATOS, H. *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011.

MATOS, Heloisa Helena Gomes de. *Comunicação política e comunicação pública*. *Organicom*, ano 3, n. 4, 2006.

MATOS, Heloisa Helena Gomes de. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO INTERCOM, 32, 2009, Curitiba. Anais... Curitiba: INTERCOM, 2009.

McLUHAN, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. São Paulo: Cultrix, 1964.

MÍDIA DADOS. 2012. Disponível em: < <http://www.gm.org.br/page/midia-dados> > . Acesso em: 21 out. 2012.

PINTO, Pamela. Reflexos dos laços entre mídia e política na imprensa brasileira. *Ponto-e-Vírgula*, n. 8, p. 122-138, 2010. Disponível em: < <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n8/artigos/pdf/pv8-07-pamelapinto.pdf> > . Acesso em: 21 out. 2012.

PINTO-COELHO, M. Z. P.; NEVES, J. P. E-participation in Portuguese local governments: an exploratory research about emerging networks. *Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade*. 2007. Disponível em: < [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/7005/1/CoelhoNeves\\_2007\\_EParticipation.pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/7005/1/CoelhoNeves_2007_EParticipation.pdf) > . Acesso em: 7 mar. 2014.

PORTAL da transparência. Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> > . Acesso em: 21 out. 2012.

REZENDE, D. A.; FREY, K.; BETINI, R.C. Governança e democracia eletrônica na gestão urbana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM GESTÃO URBANA. 2003. Curitiba. *Anais...* Curitiba: Buscalegis, s./d. Disponível em: < <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/6009/5578> > . Acesso em: 28 mar. 2010.

SANTOS, Moacir José dos; CARNIELLO, Monica Franchi. O desenvolvimento do Sistema Nacional de Telecomunicações (1961-1967): a produção das condições técnicas necessárias à expansão do mercado publicitário no Brasil. *Acervo on-line Mídia Regional*. 2014. Disponível em: < <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/midiaregional/article/view/8896/8043> > . Acesso em: 10 mar. 2015.

SCHRAMM, W. *Comunicação de massa e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Bloch, 1970.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEY, A.; CASTELLS, M. *From media politics to networked politics: the internet and the political process*. In: ELGAR, E. *The Network Society: A cross-cultural perspective* cheltenham. Cheltenham: Elgar, Elgar, 2004.

UNESCO. *Desenvolvimento da Mídia no Brasil*. 16 mar. 2011. Disponível em: < <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/communication-and-information/media-development/>.>. Acesso em: 21 out. 2012.

WIKILEAKS. Disponível em: < <http://wikileaks.org/About.html> >. Acesso em: 21 out. 2012.