

ADMINISTRAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: TENSÕES E CONEXÕES ENTRE O DIREITO E A TEORIA DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO COM FOCO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO BRASIL.

PUBLIC ADMINISTRATION AND TRANSPARENCY: TENSIONS AND CONNECTIONS BETWEEN THE RIGHT AND THE THEORY OF INFORMATION AND COMMUNICATION WITH FOCUS ON BRAZILIAN ACCESS TO INFORMATION LAW

Paulo Henriques da Fonseca¹

RESUMO. O recurso aos meios eletrônicos de acesso à informações por parte de governos e população implicam não apenas a equipamentos, mas sistemas e processos que possibilitem esse fluxo crescente e contínuo de dados, entre receptores e fontes. Tais sistemas e processos de informação e comunicação pela sua importância crescente recorrem a marcos teóricos e científicos da Semiologia e do Direito em vista da crescente busca de legitimidade dos governos mediante o cumprimento do dever de transparência. Questão de tal vulto recebeu tratamento legal, desde a Constituição Federal, que insculpiu no seu art. 37 entre os princípios da administração pública no Brasil o da publicidade, até a recente Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI). A efetivação da legislação de transparência encontra ainda vários óbices: jurídico, político e técnicos. A comunicação da administração com a população “administrada”, sob o qualificativo político de “cidadãos” regida de modo prescritivo pelo Direito e sua normatividade própria, não esconde tensões com os cânones da Teoria da Informação. Um reconhecimento dessas tensões algumas delas apenas conceituais e outras estruturais e mais profundas facilita o entendimento e correção dos eventuais problemas de eficácia, ainda que os não resolva definitivamente, claro. O processo de democratização da informação pública eficaz, precisa ancorar-se nas contribuições teóricas da Semiologia bem como nos elementos dados pelo Direito.

Palavras-chave: Informação. Comunicações. Transparência pública. Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT. The use of electronic means of access to information by governments and population demands not only the equipment, but systems and processes that enable this growing and continuous flow of data between sources and receivers. Such systems and processes of information and communication for its growing importance rely on theoretical and scientific milestones Semiology and Law in view of the growing quest for legitimacy of government by fulfilling the obligation of transparency. Issues such major legal treatment received since the Federal Constitution, which insculpiu in his art. 37 between the principles of public administration in Brazil's advertising until the recent Law No. 12,527 of November 18, 2011, called the Law of Access to Information (LAI). The effectiveness of transparency legislation still faces several obstacles: legal, political and technical. The communication from

¹ Professor da UFCG, curso de Direito, Campus de Sousa, Paraíba, doutorando em Direito pela UFPE, mestre em Direito pela UFPB. Membro do PROSIG, Projeto de Extensão e Inovação Tecnológica financiado pela FAPESq-PB e desenvolvido a partir do CEAD, Centro de Educação à Distância da UFCG.

the administration to the population "administered" under the political adjective "public" governed by the law of prescriptive mode and its own normativity, not hiding tensions with the canons of Information Theory. A recognition of these tensions only some of the conceptual and structural and other facilitates deeper understanding and correction of any problems of effectiveness, even though not definitively resolved, of course. The democratization process of effective public information must anchor themselves on the theoretical contributions of Semiology and the items given by law.

Key words: Information. Communication. Public transparency. Law of Access to Information.

Introdução

Como o Direito pode contribuir em termos normativos e doutrinários com o dever de transparência do Estado, fornecendo uma interface inclusive para os sistemas de publicização de dados da administração? E como ele, o Direito deve recolher as contribuições teóricas das ciências diretamente afetas à análise da informação e da comunicação? No contexto geral do presente trabalho está o fato de que constitucionalmente o Brasil se define como Estado Democrático de Direito e nessa qualidade, a transparência pública pelo manejo da informação e das comunicações passa a ser constitutivo do próprio Estado.

Não cabem mais as reservas e sigilos dos *Arcana Imperi* com que Bobbio (XXX0) definia as razões do Estado, sempre ocultadas á população e que Kirchmeyer (XXX) sobre eles discorreu minunciosamente em sua obra "As razões do Estado", escrita em XXX. No presente trabalho não se adentrará em temas como a democracia deliberativa, nem mesmo uma alentada fundamentação dos direitos fundamentais, mas se buscará uma aproximação teórica e crítica entre a semiótica e o direito no tocante à análise da Lei da Informação e Comunicações, ou Lei de Acesso a Informação, na formulação (insuficiente) de alguns.

Uma notável tensão perpassa a organização teórica da informação e comunicações segundo os cânones positivistas em que a ciência linguística os concebeu e o direito. Assim se pode adiantar um choque de dois positivismos, de duas normatividades ambas contextualizadas o modelo de ciência do século XIX e que afetou tanto o direito como a linguística e a semiótica que não conseguiu avançar para explicações extra-linguísticas da comunicação. A captura da gestão das informações pelas tecnologias de mediação computacional, acentuou o aspecto ôntico do "dado" como sendo objetivo e marcadamente

numérico e quantitativo. Mas cabe ao Direito² marcar áreas que sejam obrigatoriamente, mesmo em sentido normativo, cobertas pelas novas Tecnologias da Informação e Comunicações (TIC's) para que a comunicação de informações públicas suscite o incremento da condição democrática do Estado e vetor de sua legitimação.

Os atores e elementos envolvidos na comunicação participativa são quase totalmente coincidentes com os sujeitos e elementos jurídicos, o Direito e seu sistema autopoiético, a recorrer a uma formulação de Niklas Luhmann é formado por “comunicação”. Para Habermas, antípoda teórico em certo sentido de Luhmann, a comunicação é a forma social em quem a nova esfera pública é constituída e sob a irrefreável e progressiva característica democrática.

O trabalho se propõe a apresentar elemento da Teoria da Informação e Comunicações no modelo em que foi classicamente propostos pela linguística de Saussure e Hjelmslev, passando pela consideração de que informação gera comunicação num quadro dinâmico e democrático e que a legislação da transparência pública, da Constituição a Lei de Acesso à Informação pode ser analisada e entendida nesse quadro específico. Não se adentrou mais profundamente na questão da comunicação política e exercício da contestação pública que seria uma produção de sentido político desejável de uma comunicação num contexto de estado democrático o que fica para outra publicação.

1. Teoria da Informação: formação de sentido e mensagem na comunicação.

A busca por informação constitui uma dimensão importante na existência pessoal e coletiva, nas práticas institucionais, podendo-se afirmar que a informação de qualidade numa sociedade “do conhecimento” e complexa como a atual é uma prioridade. A passagem de uma “sociedade das massas” para uma “sociedade dos *media*” postulado por Ferry (2005) amplia a necessidade de entendimento do contexto social em que a linguagem se manifesta como informação, comunicações e seus múltiplos elementos que o compõe: mensagem, auditório, *media* dentre outros.

² Santos (2007) descrevendo o Direito como regulador de segunda ordem em vista da impossibilidade de uma regulação pela ciência e tecnologia no projeto da modernidade jurídica, assenta no direito estatal moderno e científico essa tarefa regulatória. Confiamos que tal tarefa possa ser executada sob o marco de uma opção democrática mais e mais substancial, não mera regulação formal em vista da “boa ordem” como descreve Boaventura de Sousa Santos.

1.1 A linguagem

A linguagem como um dos fundamentos da sociedade humana, pois perpassa e recobre todas as atividades humanas e “animais”, é demandada pelas demais áreas, além daquela que lhe estuda como objeto próprio, a linguística, e não pode responder aos problemas apenas como *gramática*. Daí a teoria linguística vai evoluindo do aspecto meramente normativo e gramatical, passando pelo aspecto *filológico* de comparação e análise de textos distanciados no tempo (diacronia, segundo Saussure), até a *semiologia*, uma disciplina que estuda os signos, a produção de sentidos na vida social.

Ferdinand De Saussure, mesmo vivendo o contexto positivista, fez com que o estudo da língua ultrapassasse o estudo das línguas naturais, em viés apenas comparativo e histórico(cista) que predominava até fins do século XIX. A linguagem passa a ser “objeto” da atenção científica, como faculdade mais ampla e a linguística passa a ser espécie da semiótica, o gênero. A semiologia para Saussure seria parte da “psicologia social” no sistema da sociedade “positiva” pensado por Comte.

A superação da posição saussureana sobre a dicotomia língua-fala que resultaria na “linguagem” como fenômeno mais amplo e fundamental (no entanto não no “grau zero” da ciência linguística, que para ela era lugar da “língua”) foi feita por Louis Hjelmslev.

Para Hjelmslev, o par língua/fala poderia ser melhor expresso em outro binário: esquema/uso, libertando assim a linguagem e comunicação do aspecto vocal da linguagem e que será importante para o desenvolvimento de modelos de comunicação não vocais, como os atuais computadores. Para ele há que se considerar uma semiologia de sistemas não-linguísticos. Por uso ele entende a manipulação e atualização de um conjunto de elementos previamente estabelecidos, o que Greimas;Courtés (1989, p. 260) chama de “projeção do descontínuo sobre o contínuo, ela é feita de diferenças e de oposições”.

A tentativa de definição da linguagem esbarra em vários obstáculos, pois como a definição implica uma predicação, entra-se no terreno espinhoso da distinção entre linguagem e metalinguagem: a definição científica seria uma paráfrase da própria linguagem e aí se pode dizer como Greimas;Courtés (1989, p. 260) que “todo discurso científico, toda ciência pode igualmente ser considerada de natureza metalinguística”. A linguagem pode ser entendida como um conjunto significante, considerando que é um mundo de significações (diferente por oposição de tipo saussureano de “significado” que competiria à “língua” estabelecer numa

semiótica normativa), é ao mesmo tempo definível como faculdade humana, função social e meio de comunicação.

O entendimento do que é linguagem e sua relação com a teoria da informação e comunicação passam por sua distinção de “língua” e de “significante” e “significado”. A informação “precisa” sugere um uso da linguagem fixando o “significado”, o sentido. O “*media*” do “significante” será tanto a tecnologia de suporte quanto a linguagem convencional no sentido de representação linear palavra-realidade, em termos de equivalência. Essa utilização da linguagem pelos sistemas de informação de dados é então alvo de críticas altamente questionadoras por parte dos semiólogos e linguistas contemporâneos.

1.2 Informação e comunicação: alguns elementos definidores.

Neste item se abordará o conceito de informação e comunicação dentro da estrita perspectiva semiótica, excluídas, portanto, as derivações necessárias e legítimas para esta parte do trabalho, dos aspectos jurídicos e políticos no que tange a informação pública. A análise é estrutural e conceitual, respeitando os cânones da teoria da informação da Semiótica. A comunicação, por sua vez, demanda outras perspectivas conceituais, como se verá, de cunho mais ampliado, mas dentro da mesma fundamentação teórica inicial da informação.

No “conceito de informação” há uma distinção entre ela e significação, que depende do juízo interpretativo, valorativo e opinativo da subjetividade³. A conceituação dela será resultante da análise de sua estrutura, não se procedendo de modo apriorístico. O objeto de estudo são os dados “objetivos” que a informação veicula para que se estude a própria informação em sede de estudos teóricos. Há uma objetualidade e distanciamento prévios. Sobre isso a lição Coelho Netto (2001, p. 119):

[...] sendo por isso mesmo deixada de lado por uma teoria que pretende ocupar-se apenas de dados objetivos capazes de serem transcritos quantitativamente num linguagem (a numérica) “isenta”. Assim a análise informacional de um dado texto não se preocupa com seu significado (tradicionalmente entendido), com seu conteúdo semântico com suas

³³ É o que Streck (2012, p. 55, 490 et al; 2014, p.121 ss) chama de “mito do dado”, mesmo concebendo este como um dado apriorístico e ponto de partida, a unidade informacional básica é o dado, a comunicação pública visa disponibilizar “dados”, em um sentido muito próximo daquele que constitui um dos pontos fortes da crítica de Lenio Luiz Streck.

consequências para o receptor do texto ou com as motivações do produtor da mensagem.

Nessa acepção teórica, a informação consiste basicamente (e até exclusivamente) na transferência de dados objetivos, em sentido bem “positivista” de estabelecimento de um objeto científico idôneo da teoria. A análise informacional em sentido radicalmente neutro e “científico” prescindiria de quaisquer preocupações finalísticas e mesmo semióticas: não se indagaria pela produção de sentido no destinatário da informação, excluídas portanto quaisquer instâncias subjetivas de apreensão do “dado” informado.

No esquema da comunicação de Jakobson a comunicação é decomposta em 6 funções (expressiva, com foco no emissor; conativa, do destinatário; poética, da mensagem; fática, do canal ou suporte, metalinguística, do código e referencial, do objeto ou contexto), a informação assim seria objeto científico enquanto pura metalinguagem e testagem do canal, a função fática, a um só tempo, no entanto circunscrita ao aspecto quantitativo e numérico. Tal entendimento é que tem prosperado enquanto “comunicação de informações públicas”: números, estatísticas e quantidades, ao menos numa primeira “onda” de acesso a catálogos de dados da administração pública. A finalidade e utilidade da informação, no entanto, se impõem por via extra-teóricas, como se verá a seguir.

O autor afirma que só a opção pelo “quanto” (informação) em detrimento do “que” (significação), não é suficiente para justificar a utilidade da informação. A análise informacional aponta para

O ponto de partida, portanto, é que as mensagens existem para eliminar dúvidas, reduzir incertezas em que se encontra o indivíduo – sendo dado como certo que quanto maior a eliminação de dúvidas por parte de uma mensagem, melhor ela será. (COELHO NETTO, 2001, p.120)

Nesse sentido, há uma funcionalização da informação e a re-contextualização da informação na “mensagem”, certamente essa com mais notas de abertura cognitiva e trabalho da linguagem como processo mais complexo. A Informação aproxima-se assim do campo da Comunicação ou mesmo se re-traduz completamente, abduzida por esta. Analogamente seria como a relação entre fonema e vocábulo, na linguística.

Informação e comunicação, como teorias, apesar de se recobrirem, se recortam também pois a primeira centra-se no estudo da estrutura da mensagem formalmente considerada (Código) ao passo que comunicação estuda o relacionamento mensagem-homem.

A Teoria da Informação trata do sistema (conjunto de elementos e suas normas de combinação) do qual a Comunicação é o processo (sequencia de atos espaço-temporalmente localizados). Cabe ainda destacar a distinção entre as Teorias da Informação e da Comunicação e a Informática e Cibernética. A Informática é uma disciplina cujo objetivo é o tratamento automático da informação. Através de instrumentos como o computador, a informática procura propor métodos de codificar, selecionar, armazenar, pesquisar, modifica informações; nessa tarefa ela se serve da Teoria da Informação. Já a Cibernética não está limitada ao campo exclusivo das máquinas automáticas. Provindo da palavra grega *kybernetes* (timoneiro) o termo “cibernética” identifica uma disciplina voltada para os problemas de controle da informação. (COELHO NETTO, 2001, p. 121)

A Cibernética tem uma relação com a Teoria da Informação, mas recorre ainda à Física, à Biologia, Psicologia etc. A diferença entre comunicação e informação não é de corte excludente, como ambas pressupõe uma atuação da linguagem enquanto função social, claro é que se interseccionam em vista mesmo da amplitude do fenômeno da linguagem.

O autor considera centrais na Teoria da Informação os conceitos de ordem, repertório e audiência. A mensagem ordenada provoca mudança de comportamento e de estado, apesar de ser a ordem, assim como a desordem, seu oposto, um relativo: alguma coisa está em ordem em relação a outra. A mensagem é definida como “ grupo ordenado de elementos de percepção extraídos de um repertório e reunidos numa determinada estrutura”.(id. 2001, p. 122). Assim o aspecto sistêmico da informação se constitui como uma ordem que estrutura e aciona um repertório resultando na produção de uma mensagem. Já o repertório é definido nesses termos:

Entende-se por repertório uma espécie de vocabulário, de estoque de signos conhecidos e utilizados por um indivíduo. Exemplos: o repertório linguístico ideal de um brasileiro e, em princípio o conjunto de todas as palavras (implicando as correspondentes regras gramaticais) da língua portuguesa. (COELHO NETTO, 2001, p. 123)

Os repertórios da Fonte (Rf) e do Receptor (Rr) não devem ser, de acordo com a ciência Semiótica defendida por Coelho Netto (2001), absolutamente idênticos, pois nesse caso de perfeita identidade, não produziria mudança no receptor tal situação, a mensagem nada traria de novidade para este. Nem apenas tangentes, embora nesse caso o receptor veja a mensagem como algo intrigante, como é o caso da informação estética, ou separados, pois aí não haveria transmissão de informação. Mas devem ser secantes os repertórios da fonte (Rf) e do receptor (Rr), havendo o movimento de interpretação a partir de uma zona comum de significações.

O autor faz uma relação entre repertório e audiência, uma vez que a tarefa da informação e comunicação é modificar significativamente o comportamento de um número maior de pessoas, mas as duas categorias, repertório e audiência, estão em *tensão*:

uma mensagem terá, pois, tanto mais valor quanto maior for o número de modificações que pode provocar. Esse valor e essas modificações estão na dependência da *extensão do repertório* da mensagem [...] É necessário, no entanto, levar em consideração uma ‘lei’ proposta pela Teoria da Informação: quanto maior o repertório de uma mensagem, menor será sua audiência e vice-versa, isto é, repertório e audiência estão numa proporção inversa em relação ao outro. (COELHO NETTO, 2001, p. 127)

Sobre a questão da QUANTIFICAÇÃO na Teoria da Informação, vez que ela surge e cresce em conexão com a Matemática, o Autor traz reflexões adequadas ao contexto da preocupação do artigo que é o cumprimento do dever de comunicar com eficiência, por parte da administração, pelo estabelecimento de um processo de comunicação entre ela e os cidadãos. A informação de dados numéricos, que tem prevalecido nos portais de prestação de contas, indicam uma faceta de indiscutível atenção na relação entre poder público e população:

[...] uma análise informacional, para subsistir não pode ficar levando em conta as variações nas condições particulares dos diferentes receptores e modos de transmissão. Ela teria de se apoiar numa *media* só alcançável através de métodos quantitativos naturalmente redutores. Mesmo levando isso em consideração [...] o fato é que sua aplicação no campo da comunicação social não permite que se encare como postulado intocável sua crença na quantidade e na quantificação da mensagem [...] Realmente a fascinação pela quantidade é o que melhor define e o que interessa ao tecnocrata. (Id, 2001, p. 176)

Sobre a originalidade e imprevisibilidade da informação, a reação que produz no receptor, o autor destaca que o componente de novidade produz também uma complexidade nova e uma “desordem”, distinguindo aquelas mensagens que produzem “fetiches” (propagandas) ou “falsos novos” de que fala Coelho Netto (2001, p. 130-1).

A informação ideal é a que tende para um máximo de originalidade, porém, quanto mais imprevisível for, menos será passível de apreensão por um receptor “médio” para o qual as mensagens surgem sempre como dependentes de uma ordem e para quem o novo, o original, surge incessantemente com nítidas características de desordem, confusão, “complexidade” [...] A essa informação totalmente original cabe, em Teoria da Informação, a designação de entropia máxima, apresentando-se a entropia como medida da desordem introduzida numa estrutura informacional.

Assim, é de se supor a formação de um *ethos* político e cultural capaz de operar uma regra de reconhecimento prévio, para que a comunicação oficial produza significados para o conjunto mais amplo de cidadãos. Sabendo de antemão que a mensagem formada por dados informacionais e em processo comunicacional, na dimensão política e jurídica da cidadania, uma distopia existe, e é legítima em termos epistêmicos, com a Teoria da Informação, pois os mecanismos e procedimentos informacionais e comunicacionais são distintos e podem ser específicos. Eleições, plebiscitos, propaganda eleitoral, etc, acrescidos de julgamentos, sentenças e outras decisões, podem trazer uma originalidade mais ou menos recortada a depender dos segmentos “consumidores” da informação.

1.3 Da informação à comunicação.

A comunicação resulta num processo mais complexo e cujos variados aspectos escapam da Semiótica como disciplina única de tratamento e análise. A gradativa passagem da dimensão sistêmica e quantitativa em que se pode equacionar a Teoria da Informação se vê penetrada de variáveis pragmáticas, de produção de sentido que extrapolam aquela teoria.

Teoria da Informação surge como resposta técnica à necessidade de equacionar problemas como uma “engenharia de comunicação” para aplicação em aparelhos eletrônicos. Na mudança para *engenharia humana* (Coelho Netto, 2001, p. 196) se fundamenta uma teoria da comunicação. Consoante Coelho Netto (200, p. 196):

E a engenharia humana “pegou”: ela já existe sob a forma institucionalizada, completamente organizada, em disciplinas ou atividades relacionadas com a publicidade, organização de vendas, administração de pessoal, relações públicas, turismo e rege a formação e desempenho de grupos de variada natureza.

A dimensão de manipulação é ínsita nessa “engenharia” que se transforma em “tecnologia humana” cujo desempenho consiste em moldar comportamentos em vista dos objetivos do comunicador. É a Teoria Matemática da Comunicação em que a técnica se utiliza de outros recursos como a Cibernética, mecanismos de controle e programação. A Comunicação se propõe a formar, segundo Coelho Netto (2001) o Interpretante Emocional e por que? Pelo fato de essa função não poder ser assumida pela máquina que nem mesmo pode ser o Interpretante Lógico Final. Esse panorama que o autor descreve bem em termos do filme “1984” de George Orwell, corresponde a Comunicação tal como se institucionaliza nos

grandes meios públicos e privados, em especial os experimentos de “tecnologia humana” que nesse campo se fizeram sentir no século XX.

Assim é possível afirmar que em paralelo a uma Teoria da Informação, se elaborou um “esquema da comunicação” ainda que em termos muito mecanicistas organizado em torno de, primeiramente uma função triádica: expressão, apelo e representação, em que se organizava em termos de trocas intersubjetivas os papéis do destinador (expressão), do destinatário (apelo) e do referente ou contexto (representação). Essa era a forma da atividade linguística pensada por Bühler, psicólogo. Mas nem mesmo a mais sofisticada formulação de Jakobson, das 6 (seis) funções da linguagem explicam a trama linguístico-semiótica que se denomina a comunicação, a começar porque centra-se apenas na comunicação verbal, excluindo outros sistemas semióticos.

Os esquemas mecanicistas descritivos da atividade comunicacional resultam presos tão somente ao fazer informativo, conforme lição de Greimas;Courtés (1989, p. 66) organizado em torno do eixo destinador/destinatário. Outros modos de conceber a transmissão do saber como a “persuasão” e “interpretação”, que são mais do domínio da “manipulação” que da “comunicação” escapam desses esquemas mecanicistas e funcionalistas descritivos da comunicação. Tais esquemas são decorrentes da extensão dos modelos da teoria da informação à comunicação.

A proposição de modelos de comunicação com base nos modelos da linguística de Saussure e de Hjelmslev são insuficientes, segundo Coelho Netto (2001) e mesmo a passagem que A. J. Greimas (1970) propõe de abordar em termos de Semiótica, termina por sendo feita ainda sobre o modelo da linguística. O modelo de Peirce de comunicação como interpretação em forma de constante diálogo parece responder a uma inovação, mas termina sendo o mesmo jogo de produção sógnica envolvendo a mesma relação entre enunciador, enunciação e intérprete. Como definir então comunicação?

Para isso é necessário estabelecer a noção-chave da comunicação num contexto mais amplo, em que se distinguem um eixo da “produção” (a atividade humana sobre as coisas) no qual o ser humano transforma a natureza de um outro eixo da “comunicação”, criadora de relações intersubjetivas fundadoras da sociedade. Nesse sentido o conceito de “troca” e de “transferência” de objetos e de valores entre os sujeitos se revestem de formas canônicas criando uma forma de sociedade de direitos e deveres. A “comunicação” como atividade social se articula com uma sociedade “do contato” em que as trocas linguísticas se articulam com outras transferências tratadas no campo da antropologia: trocas de mulheres (sistemas de

parentesco), trocas de bens e serviços (sistemas econômicos) e trocas de mensagens (sistemas linguísticos).

Os sujeitos nesse processo não podem mais ser singela e abstratamente definidos em termos de “emissor/receptor” segundo o modelo da Teoria da Informação: na comunicação os valores investidos e postos em circulação são tão imbricados no “ser do sujeito” que ora neles aumenta o ser, ora diminuem, dependendo disso da categoria de “competência” com que se situam e se inscrevem mais ou menos no interior de seu próprio discurso. A comunicação como “processo” dinâmico, humanizado e participativo ultrapassa esquemas descritivos e mais que esses, um diálogo que surge no interior do processo discursivo representa melhor aquele processo.

Sobre a relação entre informação e comunicação tratada no contexto da proteção constitucional da liberdade de expressão, distingue Farias (2004, p. 54):

o termo comunicação, e não o termo informação, é o que etimologicamente expressa a idéia de transmitir algo a alguém, ou seja, compartilhar com outrem algo de que se dispõe. O vocábulo informação é adequado para designar um conteúdo possível do processo comunicativo. Em suma, a informação é objeto da comunicação.

O processo completo se entende como o de comunicação, pois vai além da estrita objetualidade do dado informacional que tem cativado com quase exclusividade a atenção da administração. Por outro lado, circunscrever o dever de transparência e a publicidade ao *marketing* eleitoral em que pode se converter processos de comunicação muito parciais em termos políticos, não qualifica a comunicação pública, ao contrário, lhe opõe a barreira da recusa de legitimidade.

2. Informação, Comunicação e esfera pública.

Coelho Netto (2001) propõem como um ponto de partida adequado o modelo de Peirce da comunicação enquanto estruturada no “diálogo”, portanto além da formatação puramente linguística de Saussure e Hjelmslev. Confere um viés pragmaticista que não substitui a abordagem linguística e semiótica, mas as engloba e com elas se harmoniza: a adequação da teoria do signo aberta a outras operacionalidades que não apenas a comunicação textual escrita ou vocal. A consideração do “Interpretante Emocional” e sua produção de significação abre a perspectiva para a comunicação jurídica, política, poética dentre outras. A

formação de uma nova esfera pública, pelo incremento do uso das tecnologias e informação e comunicação é o novo horizonte que se desenha.

2.1 A humanização e a politização da informação e comunicação.

Greimas;Curtés (1989) ainda dentro do específico campo de abordagem semiótica da informação e comunicação destaca uma preocupação como “humanização” das mesmas que leva a questões sem solução definitiva. Uma dessas é a “comunicação participativa” que diferente da comunicação ordinária em que “a atribuição de um valor-objeto é concomitante a uma renúncia” (id. P. 68) forma-se um destinador transcendental que comunica sem que com isso venha a “perder” algo no processo. Na comunicação participativa não há “perda de ser” da parte do destinador da comunicação.

Na apropriação política da informação e comunicação e seus elementos teóricos e estruturantes, quais os elementos e categorias devem ser trabalhadas em vista da participação, do controle e da “contestação” pública a partir e “apesar” dos dados informados?

Em primer lugar, se impone una redefinición sociológica del espacio publico político. Esta redefinición misma está justificada por el advenimiento de la “sociedade de los médios”, um siglo después del de la “sociedade de masas”. [...] El espacio publico, que com munho deborda el campo de interacción, es – e sentido lato – el marco “meditático” gracias al cual el dispositivo intitucionale tecnológico próprio de las sociedades posindustriales es capaz de presentar a um “público” los múltiples aspectos de la vida social. (FERRY, 2005, p. 19)

Processo de re-estruturação da esfera pública na modernidade, como se dá saída de uma estética da “figuração” em que “nobres palavras” pronunciadas na antiga praça grega tinham como intuito o sobressair-se ante os demais, para uma da “representação” na democracias massivas dos grandes Estados modernos? Essa é a questão de Jean Marc Ferry procura responder em sede de pensar um novo espaço público político feito pela comunicação entre governantes e governados.

Nesse contexto, se envolve uma avaliação de uma passagem jusfilosófica do paradigma da “Ilustração” em que a opinião pública se radicava no “reino da crítica”, da razão “emancipada” para o atual reino da opinião pública segmentada e confusa. A moderna comunicação democrática, perde assim o caráter normativo que Ferry (2005, p. 17) diz existir no tempo da “Ilustração” para ser momento de exercício de um conflitividade social equacionada na adoção do sufrágio universal. Este passa a ser o meio de expressão controlada

do contraditório político, um meio formal como os demais que os governos vão lançar mão para contornar a crise de representação política pelo contato direto mediante a informação e comunicação.

A “sociedade de massas” se transmuda na “sociedade dos meios”, a qualidade da participação política de um primevo ideal burguês e revolucionário (se é que existiu assim nessa pura forma) logo se acomodou em quantidade de eleitores. Assim não é de se estranhar a “quantificação” e “mediatização” da democracia nos grandes Estados como forma de organização das informações e comunicações de dados pelos entes públicos e estatais. Diversas vezes e episódicos empregos da informação em quantidade foram aquelas dos regimes totalitários do século XX:

“Mais informação” não pode por si só, ser considerado como “melhor informação”. Não pode ser deixada de lado a questão do *valor* da informação transmitida. Exemplos não faltam nesse sentido. Basta lembrar a Alemanha nazista, um dos primeiros grandes casos de utilização maciça de meios de comunicação de massa. (COELHO NETTO, 2001, p. 177)

A “persuasão” se sofisticava e se reveste de uma pretensão de objetividade e impessoalidade da comunicação pública (política e administrativa) com mais o reforço da abstração dos atos públicos regidos pelo princípio da legalidade e sob a mediação de recursos tecnológicos que aproximam e distanciam ao mesmo tempo. Aproximam a população dos atos de governo ao propor-se como ferramenta de acesso ao banco de informações previamente dispostas. Distanciam quando radicalizam a impessoalidade do contato entre cidadãos governados e governantes e impedem o exercício da contestação pública e da comunicação participativa.

A “humanização” da informação em comunicação e esta para além de uma “engenharia humana” resulta na comunicação política, além de outras aplicações (científica, literária, lúdica etc) e especificações daquela (comunicação governamental, eleitoral etc). A produção de um novo espaço público “mediatizado” é o efeito do encontro de vários elementos de “quantidade”: a de “dados” a serem comunicados à população, a configuração “massiva” dessa população em termos estatísticos (tomando como referencia o Estado nação moderno e as grandes democracias).

2.2 Comunicação política, interação e contestação.

Fenômeno para Wolton (2005) animador é a massificação do emprego dos espaços comunicacionais como ferramenta de desenvolvimento da democracia. Não é uma outra forma de dominação política a assunção do debate “mediatizado”, mas segundo o autor citado, a democracia massiva é inseparável do modo como se maneja as três dimensões da informação, da comunicação e da política, e nesta, do impacto da comunicação como nova forma de representação.

A expansão “quantitativa” da política nas democracias massivas pela extensão do sufrágio se manifesta na distinção entre o “público”, a “opinião pública” e a “opinião do público”. O primeiro entendido mais em termos qualitativos, expressa em princípio a unidade de pensamento e vontade em geral da instância que instrumentaliza o público, o Estado. A “opinião pública” uma segmentada, multifacetada e quase sempre confusa gama de sensações e percepções da população sobre determinados temas da vida social e política, mas com evidente aspecto quantitativo. A “opinião do público” refere-se já a um conjunto de destinatários mais definido em respeito a determinado tema e que se constitui ao mesmo tempo num ator qualitativo, mas, sobretudo importante pelo aspecto quantitativo. A comunicação política eficiente em sentido democrático se qualifica mais se atinge acertadamente o público ao qual se destina modificar comportamento, reduzir dúvidas e inovar pela originalidade do dado comunicado e a produção de significações pretendidas nesse mesmo público.

Um aspecto relevante para a qualidade da comunicação política e que tem sido esquecido em vista da excessiva idealização da “participação popular” é que ela venha possibilitar a contestação pública, seja das oposições formais e partidárias, seja dos cidadãos individualmente. Esse aspecto tem sido esquecido na formatação da comunicação pública até as recentes criações de “Ouvidorias” e dos “Ombudsman”, de pouca ressonância entre nós no Brasil. O mito da “publicidade” formal dos atos públicos e governamentais não escondem a falência desse princípio que de substancial, passou a mera formalidade. Diz Wolton (2005, p. 36) que “la comunicación política es un proceso indispensable para el espacio político contemporáneo, al permitir la *confrontación* de los discursos característicos de la política”. Para ele esses discursos são para os políticos, as ações dos políticos e as ideologias, e, para os jornalistas, a informação.

A lição de Robert Dahl nesse quesito é relevante, pois a qualidade de uma comunicação democrática deve ir além da mera informação de dados em sentido unilinear da

comunicação ordinária: deve produzir a “responsividade” do sistema, a produção de resposta e portanto, deve suscitar destinatários ativos politicamente, não aquietar os cidadãos, pois simplesmente não funciona assim se considerado um modelo de democracia de qualidade. Dahl (1997) trabalha uma disjunção política interessante entre sistemas políticos que incluem sob o signo da participação mas não protegem a contestação pública, ao menos aquela que poderia ser exercida pelo cidadão. Países com alto grau de inclusão “eleitoral” mas baixa capacidade de resposta ante a “contestação pública”. A via judicial é a única possível ou ao menos mais eficiente para se obter uma “responsividade” que o autor citado busca descrever no plano político da oposições.

Esse aspecto da interação mediante a contestação pública é relevante para uma política realmente democrática das informações e comunicações públicas. Como é baixa a possibilidade de participação nas ações de governo, em vista das regras de competências e as vinculações administrativas, o aspecto legitimador dessa comunicação é a exata medida em que esta suscite o controle social da administração e a possibilidade de contestação pública mediante uso dos dados veiculados.

3 – A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) e a transparência pública.

Tome-se transparência pública como gênero, categoria mais ampla dentro da qual a “publicidade” se insere. Para publicidade de atos e dados, bastariam catálogos (eletrônicos ou físicos) de informações e documentos acessíveis aos cidadãos. A “transparência pública” resulta em situação mais próxima da própria natureza “democrática” e de “direito” com que o Estado brasileiro se auto define na sua Constituição Política, podendo ser definida como verdadeiro direito fundamental.

A transparência pública enquanto proposição legal e constitucional (a Lei 12.527/2011 regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, além do Art. 37, inciso II, e art. 216) se define como “acesso à informações” e nesse ponto parece se impor uma série de auto restrições.

No presente item, se analisará três elementos problemáticos: a interpretação e efetivação limitada do direito à transparência pública, que pode resultar na simples ineficácia da LAI, a limitação dos atores obrigados pela LAI, unicamente os entes estatais e assemelhados e a (de)sintonias com as teorias da Informação e Comunicação, tomadas na

perspectiva da “comunicação participativa” e formadora de opinião e possibilitadora de controle social efetivo.

3.1 A transparência pública: posição constitucional e um ensaio comparativo.

A LAI expressamente se refere ao artigo 5º, inciso XXXIII⁴, da Constituição Federal sistematicamente considerando o dever de publicidade do *caput* do art. 37, mas especialmente do inciso II, § 3º desse artigo combinado com o § 2º do art. 216. Textualmente, as normas constitucionais invocadas põem direitos dos cidadãos e opõem a estes garantias de eventuais obrigados que pode resultar na ineficácia da lei, a ambiguidade em sede de direitos fundamentais “camaleônicos” não poucas vezes frustrados com o decisionismo judicial, ou seja, a decisão para qual o fundamento jurídico é buscado para justificar o que antes já se decidiu como ato de vontade.

Recorrendo a uma comparação em nível textual entre a Constituição brasileira de 1988 e outras Cartas Latino-Americanas, se vê como é restrito esse “direito”. Considerando que o inciso XXXIII e o seguinte, XXXIV⁵ integram uma mesma semântica constitucional definidora de transparência e acesso à informação, em termos de interpretação sistemática mais ordinária, tal obrigatoriedade fica mitigada para autoridades e órgãos: ao menos a “não resposta” das autoridades não parece se impor como ofensa a direito fundamental, a menos que se pugne com argumentos elaborados no formato do contencioso judicial.

Nas Constituições da Bolívia (art. 7), da Colômbia (art. 23) da Costa Rica (art. 27) e de Cuba (art. 63) são expressas em dispor que às solicitações e petições de particulares e coletividades, as autoridades são obrigadas a pronta resposta e resolução, no que é silente a Constituição brasileira, considerando que esta separou em dois incisos do art. 5º, o XXXIII e o XXXIV as categorias fundamentais de um direito fundamental à transparência estatal. Inclusive restringe ao “interesse pessoal” os fundamentos legitimadores de uma petição aos poderes públicos. Venezuela e Peru (arts. 51 e 2º, item 20, respectivamente) inclusive cominam sanções às autoridades que violarem esse direito de petição e noutras se definem prazos a estas de resposta e resolução do problema proposto. O dever de atenção das

⁴ “XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”

⁵ “XXXIV - são a todos assegurados, dependentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

autoridades e órgãos fica mais expreso, expressões como “resposta”, “resolução” são indicativos de uma mais clara impositação de promoção constitucional da cidadania.

Em sede de dogmática constitucional, a referência na epígrafe da LAI tão somente ao inciso XXXIII pode ser interpretada generosa e extensivamente, até mesmo para cumprir o dever de “certificação” que a lei impõe no seu art. 13, de que as informações e dados ofertados, uma vez que presumida a sua exatidão. A autoridade ou órgão informante não poderia usar em sua defesa a restrição imposta ao cidadão sub-repticiamente no inciso XXXIV? Como garantia fundamental ele poderia sim ser manejado em defesa pelos agentes públicos em contraposição aos direitos dos cidadãos, resultando uma antinomia ainda que imprópria entre o art. 13 da LAI e outros que apontam para “certificação” e o fato de que a LAI exclui o teor do inciso XXXIV do art. 5º como objeto de sua normatização ordinária. Ou seja, a burocracia estatal pode atuar como o Destinador da Teoria da Informação em sentido estrito, que ao informar/comunicar, age uni linearmente e sem precisar confirmar a Mensagem pelo Suporte/Canal, caso da certidão documentada. Aliás já é comum a ressalva nos documentos obtidos por meio eletrônico de que a cópia assim obtida não tem valor definitivo, não substitui “Diário Oficial” dentre outras que indicam a permanência de um padrão de reação da burocracia ante os cidadãos.

Ao invocar a regulamentação do inciso II, § 3º do art. 37 da Constituição⁶ a LAI assume a restrição “forte” do inciso X do art. 5º da mesma CRFB/88 e expõe curiosa situação de tutela e presença de elementos de “intimidade pessoal” no ambiente impessoal da administração pública. Na última referência ao § 2º do art. 216⁷, a prerrogativa exclusiva e protagonismo “informante” da administração é razoável. No entanto a dicção constitucional reforça o aspecto burocrático e formal da transparência, reforça a reprodução burocrática do Estado, uma nova vertente de centralização administrativa e a caracterização do cidadão demandante como de quem “necessitado”, o que reforça o “standard” de relação vertical e “imperial” do Estado e população.

A dificuldade de situar a transparência pública como direito fundamental, quando a LAI invoca dispositivos constitucionais situados em diversos “*topoi*” textuais e temáticos salta a vista se tomada a teoria de Jellinek (1987) dos *status* constitucionais. O *Status negativus* ou *libertatis* das disposições do artigo 5º onde se localiza o inciso XXXIII

⁶“§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.”

⁷“§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

invocado, se caracteriza por ser “direitos de defesa”, os direitos de protagonismo cidadão (*Status activus*) estariam circunscritos na teoria citada noutros dispositivos constitucionais notadamente dos artigos 14 a 17.

3.2 A LAI por ela mesma: auto restrições e limites textuais e normativos.

Em três aspectos a LAI interna e textualmente desponta como um desafio normativo para um direito emancipatório e “cidadão”: ao definir-se como “procedimental”, ao excluir os agentes econômicos e privados do seu alcance e ao reforçar e complexificar os órgãos estatais comprometidos com a transparência pública.

Compreendendo que o manejo da LAI pelo cidadão deveria se processar na esfera administrativa e não contenciosa, deveria obter informações e dados numa relação ainda que vertical, não judicializada. Mas aquelas “ressalvas” das garantias obstaculizadoras citadas no item anterior podem, mais uma vez quanto a isso se advirta, pode levar a ineficácia da lei em comento.

A LAI, em primeiro momento, se declara explicitamente como reguladora de “procedimentos” (arts. 1º, 3º, 5º e 20, dentre outros). Esses a critério e sob a responsabilidade dos órgãos que para tal racionalizam e instrumentalizam setores específicos, como tem acontecidos com a criação de Ouvidorias, Secretarias de Transparência e assessorias de comunicação, complexificando a administração pública e, portanto, aumentando o campo sobre o qual incide o dever geral de informação ao cidadão. Os “procedimentos” por si só resultam numa ainda que mitigada mediação documental e de atos de expediente que destoam do interesse “substancial” do cidadão comum no exercício do controle social da administração. Simplificado, esse procedimento pode “restringir” e ocultar o que seria objeto da demanda popular. Não esquecer que textualmente o inciso XXXIII pressupõe o cidadão inicialmente num posição passiva de “recebedor” de informações.

O texto legal exclui da obrigação os agentes privados e econômicos, mesmo que da sua atividade e da relevância dos efeitos dela na sociedade, se dessuma necessário atendimento de demandas públicas por informações.

A Constituição brasileira, diferentemente da portuguesa, por exemplo, não estendeu esse dever do Estado e antes que prestam serviços públicos com emprego de recursos do Estado, aos entes privados. Inclusive há uma colisão de direitos, com prevalecimento da “liberdade de comunicação” ante a coletividade ou cidadão individual que demandam informações que “devam” ser prestadas pelos Meios de Comunicação, por exemplo. É o que

afirma Faria (2003, p.177) citando Pace, para quem sustentar a existência de uma relação jurídica entre quem informa e quem é informado constitui uma manifesta contradição com a estrutura da liberdade de comunicação porque o dever de informar, com objetividade e completude, viola a liberdade negativa de não manifestar o próprio pensamento. Não há portanto uma relação jurídica que garanta uma exigibilidade por parte do cidadão aos entes privados, mormente o meios privados de comunicação de massa. A relação de tipo “massivo” exclui a obrigatoriedade de informar que a LAI reforçou.

Algumas restrições de informações como a que se dispõe no art. 31 da LAI, de proteção de dados e informações pessoais são de todo acertadas. O motivo é que o contato com a administração pública pode ser na condição de usuários de serviços de saúde, administrativos, penitenciários e outros, não apenas de agente público. Assim, informações pessoais dos particulares são conservados nos arquivos e nesses casos a restrição de acesso pode chegar aos 100 (cem) anos, ou seja, que ultrapasse o curso de uma vida, aproximadamente.

Um terceiro aspecto sempre recorrente é institucional, formação de burocracias para exercitar a resposta às múltiplas tarefas que o Estado se impõe e a “diluição” do esforço normativo primário em secundário, das normas de conduta (deveres) que ficam adstritas à normas de organização (competências, atribuições). A lei ganha um maior detalhamento, caso da LAI, que termina por estimular a criação de setores específicos dentro da administração e seus órgãos para informar, o que deixa de ser, *prima facie* um dever inerente ao próprio atuar da administração num Estado Democrático de Direito. O artigo 9º da LAI fala da criação de “serviço” nos órgãos públicos e equiparados, para fins de execução do dever de informar e comunicar atos de governos e dados da administração.

Não é escopo da lei que isso aconteça, mas o sistema de atribuições de competências que vinculam o serviço público, especialmente num campo sensível como esse, certamente implica responsabilidades e encargos que resultarão naturalmente em criação de setor e pessoal especializado. O artigo 35 determina a criação de uma “Comissão Mista de Reavaliação de Informações” no âmbito da administração pública federal e o art. 37 determina a criação de Núcleo de Segurança e Credenciamento no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Diversos municípios criaram secretarias de transparência pública e paralelo a isso a criação de assessorias de comunicação em cada órgão de modo que fica difícil entender como o fornecimento de informações precisas pode se dá com uma desconcentração de fontes geradoras de informações e dados.

3.3 A LAI em face das teorias de informação e comunicação.

Modo geral a LAI procurou contemplar os elementos idôneos e necessários que formam o eixo da Teoria da Informação: destinador, destinatário, repertório, mensagem, código dentre outros citados na parte inicial deste trabalho. Acrescenta aspectos normativos como prazos e competências, pois como lei, no seu conteúdo isso deve estar previsto em vista da eficácia dos seus comandos.

Com relação ao uso da linguagem, a LAI é expressa nos artigos 5º a divulgação em linguagem de fácil assimilação dos dados e no art. 8º, § 3º, inciso I que os meios eletrônicos transmitam informações claras e transparentes numa linguagem acessível. Para tanto é necessário que haja uma correlação entre os termos muitas vezes rigidamente técnicos e específicos da administração e aqueles possíveis de serem entendidos pela população. A tarefa não é fácil em vista da complexidade crescente de atribuições e pautas de atuação da administração pública, ainda mais quando contrata e remunera serviços e produtos de que necessita para o atendimento ao público. Os “repertórios” da administração e dos administrados encontram-se num dissonância, que por um lado é necessária para a produção da originalidade e teor informativo.

A comunicação de dados quantificados é uma prática primordial desse movimento de acesso e democratização da informação. Os números são um código/signo de fácil e objetivo entendimento e objetos de um primeiro tratamento informacional, ainda mais quando a administração pública tem nos recursos financeiros empregados no seu atuar, uma dimensão relevante. A insuficiência desse tipo de comunicação de dados é que procurar conferir mais uma crença na exatidão e na eficiência, associados ao manejo de dados numéricos, sem que os fatos geradores dos números possam ser descritos como a mesma exatidão. O art. 4º inciso V da LAI quando define o conceito de “disponibilidade”, a define como “a qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada”, operando uma distinção e possibilidade de que uma informação não possa ser “disponível” por exemplo.

Possibilidade há nessa assimetria cognitiva entre dados numéricos e fatos geradores (dos gastos, compras, pagamentos) se buscar mais a formação de uma “crença” no administrado cidadão do que real conhecimento e controle social dos recursos públicos. O número não tem o condão de produzir significação por si só, o que corresponderia a um contexto democrático de qualidade.

Com relação a audiência, a LAI, no art. 9º § 4º aos municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes não impõe a obrigação de divulgação de dados em sítios eletrônicos, embora

estejam sujeitos ao dever de transparência pública. Duas hipóteses se fazem razoáveis. A primeira é de que sendo um espaço de “proximidade” as informações sejam acessadas de modo mais direto, a relação do destinador e dos destinatários produzam uma “audiência” espontânea. A segunda se refere mesmo a dificuldade de construção e manutenção de sistemas atualizados de disponibilização de dados, uma vez que impossibilidades ou extremas dificuldades de contratação de pessoal tecnicamente qualificado. Em ambos os casos, a operacionalidade da LAI tem seu *standard* fixado nas esferas superiores da administração, essas sim, verdadeiros “destinadores” de informações.

No tocante a comunicação participativa, a LAI dificilmente faria constar elementos de aferição da eficácia das informações disponibilizadas como propiciadoras de um maior protagonismo dos cidadãos e, por conseguinte, controle social efetivo da administração pública. Seria impor ao cidadão usuário das informações do dever de *feedback* em relação ao emprego das informações. Seria excessivo e contraproducente em termos de eficácia testar a “responsividade” e exercício da contestação pública, tarefa que permanece no campo da política institucionalizada em partidos. Ainda que se conceda que o acesso a sistemas de informação e “redes sociais” seja massificado, como afirma Hindman (2009, p. 142): “A persistência da exclusão digital faz as falhas do pluralismo e da deliberação online parecerem ainda mais salientes. [...] Pode parecer ser fácil falar no ciberespaço, mas permanece difícil ser ouvido.” Ainda mais acentuado tal estranhamento em se tratando de comunicação de informações de caráter técnico e matemático, como ainda predomina no padrão do atuar informacional da administração pública.

Considerações finais

Cabe ao Direito uma tarefa hermenêutica e até operacional direta (indicar elementos de um sistema de informações) que viabilize o acesso à informações de dados e documentos da administração pública pelos cidadãos/ãs. O dever de transparência do Estado ainda se desenvolve (lentamente) como garantia fundamental à população ao Estado submetida e no caso brasileiro, a ambiguidade e ressalvas da Constituição contribuem para a permanência de uma apatia dos agentes públicos e da população. O controle social mediante o conhecimento e manejo de dados e informações dos governos, ainda é um exercício restrito mas que tende a se expandir.

A LAI – lei de Acesso à Informação – aprovada em 2011 avança nesse campo jurídico-político, regulamentando positivamente o dever de transparência que se realiza pela adoção de tecnologias de informação e comunicações adequadas e modernas. A transparência pública como direito fundamental dos governados se justifica mais como uma cultura do que apenas como fermenta, para tal dimensão cumpre empregar os recursos tecnológicos já disponíveis em maior intensidade. Como cultura de transparência, sua construção se dá por processos comunicativos e informativos combinados entre si dentro do (inafastável) ambiente do Estado Democrático de Direito.

A comunicação e informação operada pela administração pública como parte de seu dever de transparência e publicidade, ao mesmo tempo em que busca recursos técnicos mais avançados e adequados de acessibilidade, deve dar atenção às contribuições da Teoria da Informação e Comunicação. Mensagem que induz a formação de significados numa audiência formada de cidadãos/ãs, a exatidão dos dados comunicados e a possibilidade de resposta e interação dessa audiência indicam, dentre outros elementos teóricos e práticos, a pertinência dos estudos semióticos para uma comunicação pública eficaz. Mais ainda quando se sabe que o formalismo da comunicação burocrática é fonte de desprestígio para a administração ao não produzir entendimento ou recepção por parte da população a que se destinam informações relevantes, mas não recebidas assim.

O lugar epistêmico do Direito nesse processo é decisivo. Ao mesmo tempo em que se reforça e aprofunda o caráter de garantia fundamental que decorre das normas de publicidade e de transparência da administração pública, o Direito pode ir além: da sua “tecnologia” textual e discursiva específica (sujeitos, fatos-objetos, processos, procedimentos, vedações, obrigações cogentes, eficácia, contraditório, controle etc.) devem surgir operadores correlatos nos sistemas de informação e comunicações. Estes, formatados sem atenção a esses dois, pelo menos, conjunto de saberes, a Semiótica e o Direito, podem resultar em um complicado e tão imponente quanto impotente “mural” de irrelevâncias.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em de outubro de 1988- 1989. vol. II, São Paulo: Saraiva, 1988.

COELHO NETTO, J. Teixeira. **Semiótica, informação e comunicação**. Diagrama da teoria do signo. 5a ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

DAHL, Robert A.. **Polyarchy**. Participation and opposition. New Haven-London: Yale University Press, 1971.

FARIAS, Edilson. **Liberdade de expressão e comunicação**. Teoria e proteção constitucional. São Paulo: Editora RT, 2004.

FERRY, Jean-Marc. Las transformaciones de la publicidade política. P. 13-27. In: FERRY, J. M; WOLTON, Dominique et all. **El nuevo espacio publico**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.

GREIMAS, A. J; COURTÉS, D. **Dicionário de Semiótica**. São Paulo: Cultrix, 1989.

HINDMAN, Matthew. **The myth of digital democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

NUNES JÚNIOR, Vida! Serrano. **A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística**. São Paulo: FTD, 1997.

JELLINEK, Georg. **Sistema dei diritti pubblici subbietivi**. Milano: Società Editrice Libreria, 1987. p. 96-98.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Crítica da razão indolente**. Contra o desperdício da experiência. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

_____. **Verdade e consenso**. Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

WOLTON, Dominique. La comunicación política: construcción de um modelo. P. 28-46. In: FERRY, J. M; WOLTON, Dominique. **El nuevo espacio publico**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.