



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do Estado  
do Rio Grande do Sul  
Brasil

Angélico, Fabiano; Carvalho Teixeira, Marco Antonio  
Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social  
Desenvolvimento em Questão, vol. 10, núm. 21, septiembre-diciembre, 2012, pp. 7-27  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75224619002>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social

Access to Information and Communicative Action:  
New Trump for the Social Administration

Fabiano Angélico<sup>1</sup>

Marco Antonio Carvalho Teixeira<sup>2</sup>

### Resumo

O presente texto trata do acesso à informação e da transparência como instrumentos de democratização e tem por objetivo discutir o acesso a informações públicas, disciplinado no Brasil pela lei 12.572/2011, articulado com o conceito de Gestão Social e iluminado pela teoria habermasiana da ação comunicativa, na medida em que possibilita a redução da assimetria informacional entre governantes e governados, criando condições para um diálogo mais franco e menos desigual nas relações entre governos e movimentos sociais e governo e indivíduos em torno de políticas públicas e atividades reguladas pelo Estado. O trabalho foi realizado com base em levantamento sobre a criação das leis gerais de acesso à informação em diferentes países e buscou, a partir disso, mostrar as particularidades da introdução dessa legislação no Brasil e seus primeiros resultados após três meses de efetivo funcionamento dessa nova legislação. Conclui que a Lei Geral de Acesso à Informação (LGAI) pode ser um importante instrumento para o fortalecimento da Gestão Social por contribuir para que o acesso a informações seja menos assimétrico, tornando as relações entre Estado e sociedade mais democráticas e mais republicanas.

**Palavras-chave:** Comunicação. Teoria da ação comunicativa. Transparência. Acesso à informação. Gestão social.

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública e Governo pela FGVSP, onde é pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG).

<sup>2</sup> Cientista Político e professor do Departamento de Gestão Pública da FGVSP, onde é pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG).

## **Abstract**

---

This article deals with the access to information and transparency as tools for democratization e aims at discussing access to public information, regulated in Brazil by Act 12257/2011, articulated with the concepts of social administration and illuminated by the Habermasian theory of communicative action, once it may reduce informational asymmetry between rulers and ruled, making possible a more frank and less unequal dialogue in the relationships between government and social movements and government and individuals around public policies and activities regulated by the government. This paper was based on researches about the implementation of freedom of information laws in different countries and sought, from that point, to demonstrate the particularities of the implementation of this law in Brazil and its outcomes after three months of effective functioning of this new legislation. The article concludes that the Freedom of Information Act (Foia) may function as an important tool for the strengthening of the social administration because it contributes for the access to information to be less asymmetric making the relationships between Government and Society more democratic and more republican

**Keywords:** Communication. The theory of communicative action. Transparency. Access to information. Social administration.

A transparência é elemento central da democracia contemporânea. Evidência disso é a decisão de dezenas de países que nas últimas décadas aprovaram Leis de Acesso à Informação com o intuito declarado de concretizar a noção de transparência. Em 1990 apenas 13 países contavam com uma lei nacional de acesso à informação. Em 2010, já eram cerca de 90 (Angélico, 2012).

Leis de acesso à informação detalham a maneira como os órgãos governamentais devem disponibilizar proativamente as informações ao público e também especificam o modo como os governos devem lidar com pedidos de informação, apontando as estruturas para o recebimento dessas solicitações, os sistemas de apelação e as medidas punitivas para quem não a cumpre.

São muitos os benefícios que se pretende com a adoção de mecanismos de transparência a partir de uma lei geral de acesso à informação: combate à corrupção, enfrentamento de abusos por parte de agentes governamentais não comprometidos com a democracia e o bem comum, defesa dos direitos humanos, eficiência na gestão pública, melhoria do debate público e reforço na participação cidadã, são algumas das promessas possíveis de serem realizadas se tais mecanismos de transparência forem disponibilizados e utilizados de maneira adequada.

A premissa é a de que, caso as informações detidas pelos governos forem socializadas, mecanismos anticorrupção serão mais efetivos (via, por exemplo, denúncias feitas pela mídia), abusos serão conhecidos mais amplamente (gerando pressão social para punição), políticas de inclusão – como as de educação e saúde – serão alvo de escrutínio por parte de organizações sociais (o que poderia gerar melhorias em tais políticas).

Tais benefícios, portanto, passam por um tema que será explorado neste artigo: a redução da assimetria informacional. Partindo desse ponto, pretende-se articular este possível novo cenário aos debates em torno da ação comunicativa habermasiana. A hipótese trabalhada aqui é a de que o novo

contexto informacional associa-se à “situação ideal de fala” abordada por Habermas – situação comunicacional em que os interlocutores relacionam-se no mesmo nível. Nesse sentido, a articulação da ação comunicativa habermasiana com a concretização da transparência pode trazer subsídios para a gestão social.

Este texto apresenta-se em quatro partes. A primeira discorre sobre a ação comunicativa habermasiana e sua ideia de comunicação de fato dialógica e simétrica, demarcando a diferença entre a ação comunicativa, orientada ao entendimento, e a ação estratégica, orientada ao êxito, a partir dos conceitos de Jürgen Habermas e da exploração de alguns de seus leitores.

A segunda parte deste texto aborda a discussão sobre transparência e as recentes leis de acesso à informação, ressaltando, com base em literatura recente, a questão da participação social e do diálogo entre governo e sociedade, e articula essas discussões com o conceito de gestão social.

A terceira parte deste trabalho busca, a partir da discussão anterior e de evidências empíricas, articular este novo cenário de mais transparência governamental com a gestão social à luz da teoria da ação comunicativa habermasiana. A última parte traz as considerações finais

## Gestão Social e Acesso à Informação

Compreendendo Gestão Social enquanto um processo em que o exercício da autoridade provém do compartilhamento das decisões de caráter coletivo ou de interesse público entre os diversos atores sociais envolvidos nas discussões, sejam eles estatais, da sociedade ou, mesmo, provenientes do setor privado (Tenório, 2005, p. 102), uma pergunta emerge de forma imediata: O acesso à informação é um componente importante para a viabilização da Gestão Social?

Se levarmos em consideração que decisões compartilhadas desafiam questões caras à democracia como redução das assimetrias de poder, o que requer igualdade em acesso a recursos informacionais e, consequentemente, a construção de um debate entre iguais, a disponibilidade de recursos que possibilitem o acesso às informações que são objeto das discussões, e que normalmente sempre estiveram disponíveis para um contingente reduzido de pessoas, torna-se um dos elementos importantes para a construção de um processo que pode desembocar na Gestão Social.

Reforçando a importância da ação coletiva para a construção do processo decisório de interesse público que caracteriza a Gestão Social, Cançado, Tenório e Pereira (2011) argumentam que tal decisão deve ser fruto de um debate em que todos tenham a possibilidade de manifestarem livremente a sua forma de pensar, livres de quaisquer tipos de constrangimentos. Ou seja, o alcance do entendimento, como resultado desse debate, consiste numa discussão entre iguais. Realçando a importância desta questão, Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 696) destacam que:

a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo. Estas características, justamente por estarem baseadas em Tenório (2008a, 2008b), aproximam-se da ação comunicativa habermasiana. Estas condições são interdependentes, pois, se a decisão é realmente coletiva, a coerção é estranha ao processo, e o entendimento (e não a negociação) deve ser seu caminho. Emerge aqui a *dialogicidade* como outra característica da gestão social.

Problematizando tal questão, Tenório (2012, p. 27-28) afirma que, historicamente, por razões que encontram amparo na desigual formação do país e também em fatores ligados à própria forma como o Estado foi se constituindo, os processos decisórios não ficaram próximos de se orientarem por uma cultura do bem comum. A assimetria no acesso à informação contribui

buiu para esse déficit de cidadania, pois, dela, também decorrem riscos para o desenvolvimento da autonomia individual, onde os interesses de poucos acabam predominando.

É nesse contexto de superação de uma sociedade, que exclui a maioria de seus cidadãos dos processos decisórios que afetam as suas vidas, que a ideia de Gestão Social emerge como alternativa. Segundo Tenório (2012, p. 29), Gestão Social corresponde “a um processo democrático de decisão e não apenas como um processo de instituição de políticas e/ou ações em torno das carências sociais”. Para tanto, como ainda afirma o citado autor, “a dialogicidade seria o seu processo de tomada de decisão, indiscriminando quaisquer atores sociais, e comprometida com o bem-estar da sociedade”. Para que essa dialogicidade seja efetivamente uma prática, todas as informações precisam estar disponíveis para todos os envolvidos de forma compreensível, o que será um elemento central na hora do debate para se formular consensos por possibilitar que os diferentes grupos na defesa de seus interesses estejam em condições de igualdade no ato de negociar. Os perdedores também precisam estar cientes de que estão abrindo mão de algum ativo em função de um interesse maior, que é o bem-estar. Com isso, a decisão final, que fatalmente encontra amparo no bem comum, será construída de forma legítima.

Faz-se importante destacar, todavia, que o acesso à informação é, apenas, um dos critérios que compõe a viabilização do processo de Gestão Social. Questões como democracia e orientação voltadas para a afirmação da cidadania (2005), assim como a garantia de um debate no qual o interesse público esteja compreendido e assimilado pelos diferentes atores (Pimentel et al., 2011), são indispensáveis. A essas questões soma-se, ainda, a necessária garantia de que todo o processo seja efetivamente democrático. Sem essas questões, o acesso à informação perde o impulso democratizante.

Se, entretanto, as condições prévias estão garantidas, o acesso à informação como um dos componentes da Gestão Social tende a cumprir um importante papel emancipatório, uma vez que traz consigo o princípio da

transparência em substituição a dados antes tidos como secretos e que uma vez publicizados em linguagem adequada ao entendimento de todos favorecem a construção do que Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697) chamaram de “tomada de decisão coletiva baseada no entendimento esclarecido”.

Assim, a comunicação entre os sujeitos emerge como uma ferramenta importante para a Gestão Social, comunicação esta que precisa estar mediada por igualdade de recursos informacionais para que nenhum constrangimento seja capaz de ameaçar a construção de um entendimento baseado no interesse coletivo. Nesse contexto, entender como o processo de ação comunicativa contribui para reduzir a assimetria informacional, torna-se indispensável.

## A Ação Comunicativa Habermasiana: simetria informacional

Para Jürgen Habermas (1987), a comunicação entre os sujeitos, mediada por atos de fala, aborda sempre o mundo objetivo (as coisas), o mundo social (normas e instituições) e o mundo subjetivo (experiências pessoais e sentimentos).

A interação social é sempre uma interação comunicativa. A racionalidade instrumental, no entanto, voltada unicamente ao êxito, teria produzido um esvaziamento da ação comunicativa, gerando no homem contemporâneo formas de sentir, pensar e agir fundadas no individualismo, na competição, no cálculo.

As contradições nas relações em nossa sociedade explicam-se principalmente pelo uso estratégico da linguagem, dado pela orientação ao êxito. A racionalidade do cálculo utilitário de consequências, destacam Viseu e Bin (2008), só faz sentido se considerarmos a existência de uma relação entre sujeito e objeto. Nesse caso, um dos sujeitos da relação comunicativa

é o objeto, que será manipulado em favor de um determinado fim. Tem-se aí uma ação monológica (não dialógica), exatamente pelo fato de ela ser estratégica.

Na ação comunicativa, por outro lado, “os atores buscam entender-se sobre uma situação e ação para poderem assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com eles suas ações” (Habermas, 1987, p. 124). No modelo ideal de ação comunicativa, as pessoas interagem e, com a linguagem, organizam-se socialmente, buscando o consenso de uma forma livre de toda a coação externa e interna (Gonçalves, 1999).

Como explica Jürgen Habermas:

En la acción comunicativa, los participantes no se orientan primariamente al propio éxito; antes persiguen sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre si sobre la base de una definición compartida de la situación (1987, p. 367)

Desta forma, Habermas diferencia, a ação comunicativa e ação estratégica:

Cuento, pues, como acción comunicativa aquellas interacciones mediadas lingüísticamente en que todos los participantes persiguen con sus actos de habla fines ilocucionarios y sólo fines ilocucionarios. Las interacciones, en cambio, en que a lo menos uno de los participantes pretende con sus actos de habla provocar efectos perlocucionarios en su interlocutor las considero como acción estratégicamente mediada lingüísticamente (1987, p. 378).

Para satisfazer as três esferas de mundo da realidade social no pensamento habermasiano – a realidade objetiva, a subjetiva e a normativa –, o ato de fala precisa ser capaz de estabelecer, segundo Vizeu e Bin (2008):

- Veracidade – o que é dito deve ser verdadeiro;
- Sinceridade – a intenção explicitada deve ser autêntica;

- Retidão – as normas sociais a que se recorre devem ser válidas para todos os participantes;
- Inteligibilidade, ou seja, o proferimento deve ser claro.

Vinculada à noção da ação comunicativa, Habermas apresenta a situação linguística ideal: o discurso. Para o pensador alemão, o discurso possui um aspecto intersubjetivo e um aspecto lógico-argumentativo (Almeida, 1989). Para serem possíveis ações sociais orientadas pela racionalidade comunicativa, Habermas (1987, 1989a) indica que os sujeitos envolvidos na articulação da ação precisam negociar argumentativamente, o que implica que eles estabeleçam uma interação comunicativa livre de constrangimentos e orientada para o entendimento intersubjetivo.

O processo de comunicação que visa ao entendimento mútuo está na base de toda a interação, pois somente uma argumentação em forma de discurso permite o acordo de indivíduos quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas. Por outro lado, o discurso pressupõe a interação, isto é, a participação de atores que se comunicam livremente e *em situação de simetria* (Gonçalves, 1999, p. 133; grifo nosso).

A viabilização desse processo de comunicação voltada para o entendimento mútuo que possibilita a construção de acordos sociais de forma legítima, é indispensável para superar marcas históricas de assimetria nas relações sociais e entre Estado e sociedade no Brasil.

## **Lei de Acesso à Informação: promessas de redução da assimetria**

Os debates acerca da transparência pública e do acesso à informação pública estiveram, por muito tempo, marcados pela ideia liberal do controle do Estado. Pode-se mesmo dizer que a noção de transparência surgiu com John Locke e sua ideia de fim da “razão de Estado” – justificativa utilizada para diversas ações estatais que prescindiam de explicações ao público. As-

sim, pode-se afirmar que foi o pensador britânico quem construiu as bases para se pensar o poder político como mandatário dos cidadãos e como uma entidade representativa sem interesses próprios, pensamento que está na origem da ideia de transparência (Zepeda, 2004).

Após Locke, surgiu, com Immanuel Kant (1724-1804), o princípio da publicidade (Weffort, 2001). Em sua obra “Paz Perpétua”, o filósofo alemão escreve: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizam com a publicidade” (Kant apud Zepeda, 2004, p. 6, tradução nossa).

Apontado como o mais legítimo representante do liberalismo inglês do século 19, John Stuart Mill (1806-1873) ajudou a impulsionar a noção de governo aberto ao enfatizar o papel da participação da sociedade na vida política, em particular no que diz respeito à livre-circulação de informações.

A partir desses pensadores clássicos, formou-se a noção liberal de que o Estado era uma espécie de “mal necessário”, um ente que precisava ser controlado e vigiado – daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entradas dos governos.

Nas últimas décadas, no entanto, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais – especialmente em países em desenvolvimento. Como, nestes países mais pobres, o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados “direitos da primeira geração”, passou-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações governamentais, movimentos sociais pudessem debater e inferir na formulação e execução de políticas públicas (Angélico, 2012).

Nesse sentido, uma vez que a Gestão Social implica “gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é compartilhado pelos diferentes sujeitos sociais”, como diz Tenório (2005), a Lei Geral de Acesso à Informação apresenta dois impactos significativos para fortalecer a Gestão Social.

O primeiro é que possibilita a redução da assimetria, até então existente, no acesso à informação. Em alguns casos, inclusive para a realização de pesquisas acadêmicas, conseguir uma informação dependia muito mais da relação que você tinha com pessoas dentro do órgão do que de protocolar um pedido. O segundo advém do fato de transformar algo (a informação) – até então considerada “possível” (o acesso à informação) – em direito do cidadão e dever dos órgãos governamentais.

Desse modo, a Lei Geral de Acesso à Informação torna-se um instrumento valioso para que a gestão possa se transformar num “espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (Tenório, 2006). O direito à fala sem nenhum tipo de coação requer simetria de argumentos e, para isso, é indispensável que todos tenham conhecimento da causa em que estão envolvidos e o que ela implica, suas consequências e o que o governo pode saber. Munido de informações fidedignas, os contendores têm mais condições de negociar e de buscar consenso em que o ganho de um não signifique o massacre do outro.

Nessa perspectiva, movimentos sociais diversos e pessoas em situação de vulnerabilidade são tidos como importantes beneficiários da lei de acesso, ao lado de jornalistas, pesquisadores, empresários e advogados, grupos que, comumente, são os principais usuários dos mecanismos de acesso à informação governamental (Angélico, 2012).

Um indicativo de que a noção de transparência está cada vez mais inscrita no universo dos direitos é o fato de a expressão “direito à informação” estar substituindo a expressão “acesso à informação”. Um exemplo disso é o uso da expressão no subtítulo do Projeto de Cooperação assinado

por Controladoria-Geral da União e Unesco (Controladoria-Geral da União, 2010, p. 1): “garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”.

Outra evidência é o fato de a sigla em inglês que remete à lei de acesso à informação – Foia (Freedom of Information Act) – estar sendo trocada por outra sigla, que remete ao “direito”. A Índia foi o país pioneiro nessa discussão, ao batizar sua lei de acesso não como Foia, como haviam feitos todos os países de língua inglesa, mas como RTIA (Right to Information Act), ou seja, “Lei do Direito à Informação” (Índia, 2005).

A lei indiana é fruto de uma forte campanha orquestrada pela sociedade civil, batizada de National Campaign for People’s Right to Information (Campanha Nacional pelo Direito da População à Informação). A campanha nasceu nos anos 1990 e se estendeu até o início dos anos 2000, quando uma mudança de governo, ocorrida em 2004, levou à adoção da Lei de Direito à Informação, de 2005 (Mendel, 2008).

Nesta linha do “direito à informação”, de se considerar a informação como uma arma contra a assimetria de poder, a Unesco defende que o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento” (Controladoria-Geral da União, 2010). Para a organização, o acesso a informações públicas leva ao “empoderamento da população” e, consequentemente, a uma “participação qualificada na vida da cidade”, o que levaria à proteção e promoção dos direitos humanos.

A transparência pública, ainda segundo o órgão da ONU, leva a “menores custos de transação”, o que acarreta uma maior “eficiência na gestão da coisa pública” e a um “maior desenvolvimento humano” (Controladoria-Geral da União, 2010).

Calland (2002, p. 15, tradução nossa) lembra que “informação é poder. [...]. Muito freqüentemente, quanto mais você sabe, mais você estará apto a influenciar eventos e pessoas”. Calland afirma, ainda, que a informação é “vital” para a cidadania e “parte essencial” da boa governança estatal e corporativa.

A história do acesso a informações públicas, em particular no que diz respeito a legislações específicas, começa no século 18, mais precisamente em 1766, com a promulgação da primeira Lei de Acesso, na Suécia, no período chamado “Era da Liberdade” (1718-1772). A segunda surgiu apenas em 1951 – três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos –, na Finlândia. A terceira, nos Estados Unidos, em 1966.

A lei brasileira de acesso à informação, sancionada em 18 de novembro de 2011, foi a 89ª lei nacional desse tipo. O texto previa 180 dias para a entrada em vigor; portanto a lei de acesso à informação começou a valer no Brasil em 16 de maio de 2012.

## **Uma Ferramenta para a Gestão Social? Resultados preliminares da instituição da Lei Geral de Acesso à Informação no Brasil**

Quando a lei geral de acesso à informação passou a vigorar no Brasil, diversas organizações da sociedade civil protocolaram solicitações de informação que demonstram um desejo que expressa não apenas buscar os dados ou documentos desejados, mas representa um novo mecanismo voltado para a redução da assimetria informacional ao possibilitar um melhor posicionamento dos cidadãos e duas organizações no debate público.

A ONG Conectas entrou com três pedidos,<sup>3</sup> com base na Lei de Acesso à Informação. Na primeira solicitação, a organização pede acesso a telegramas do Itamaraty relacionados à Organização dos Estados Americanos (OEA), buscando saber como o governo brasileiro orientou seus diplomatas no processo de fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Na segunda, a Conectas queria acesso a dados precisos sobre a situação de mulheres presas em São Paulo: dados sobre lotação, além de condições de higiene e saúde em presídios femininos. Na terceira solicitação, a ONG pedia acesso a informações sobre torturas: a organização queria um relatório produzido por especialistas da ONU.

Já o Instituto Ethos afirmou ter feito pedidos às 12 cidades que vão sediar a Copa do Mundo de Futebol em 2014. A organização gostaria de obter informações sobre a situação da infraestrutura e dos recursos utilizados em obras para a Copa, algo que preocupa diversos outros órgãos tanto governamentais quanto não governamentais.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra afirmou, com base na Lei de Acesso à informação, que queria buscar dados sobre a dívida pública, sobre assentamentos e sobre grandes propriedades rurais. Questões que estão no cerne do interesse do Movimento e que qualificam a sua ação pública.

Um balanço<sup>4</sup> sobre os três primeiros meses de vigor da Lei Geral de Acesso à Informação em âmbito federal, divulgado pela Controladoria Geral da União com base nos pedidos que ingressaram pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) – ferramenta desenvolvida pela CGU para registrar as solicitações feitas em órgãos federais –, revela que foram feitas 25.065 solicitações, das quais 22.552 (89%) já tiveram retorno aos solicitantes. Ainda segundo o levantamento da CGU, entre os pedidos já

<sup>3</sup> Ver “Entidades começam a fazer pedidos à Lei de Informação”, jornal Valor Econômico, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/5/16/entidades-comecam-a-fazer-pedidos-a-lei-de-informacao>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

<sup>4</sup> Ver “Lei de Acesso à Informação completa três meses e responde 90% dos pedidos”, 16 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia12012.asp>>. Acesso em: 6 set. 2012.

respondidos apenas 1.980 (8,8%) tiveram a resposta negada (por se tratar de dados pessoais, documento sigiloso, pedido que exigia tratamento de dados, pedido genérico, pedido incompreensível), e 1.613 (7,1%) não puderam ser atendidos, por não tratarem de matéria da competência legal do órgão demandado (831) ou pelo fato de a informação não existir (782).

A Tabela a seguir traz o balanço dos pedidos que tiveram retorno conforme o órgão da administração pública federal (os dez órgãos mais demandados).

Tabela 1 – solicitações com base na Lei Geral de Acesso  
por órgão de 16/5 a 16/8/2012

Órgão	Quantidade	Percentual
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados	2.778	11,1%
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	1.788	7,1%
BACEN – Banco Central do Brasil	1.067	4,3%
CEF – Caixa Econômica Federal	895	3,6%
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	881	3,5%
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	745	3%
MF – Ministério da Fazenda	728	2,9%
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente	553	2,2%
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	552	2,2%
CGU – Controladoria-Geral da União	521	2,1%

Fonte: Transcrito de <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia12012.asp>>. Acesso em: 6 set. 2012.

Como se vê no levantamento feito, o órgão que regula serviços oferecidos por empresas privadas (seguro e plano de saúde) e o INSS, estiveram entre os que mais receberam pedidos de informação por parte da população. Isso revela que a Lei é um instrumento importante para a defesa de direitos individuais na medida em que permite acessar dados importantes para que os que se sentem prejudicados possam pressionar seus prestadores de serviço ou, mesmo, levá-los à Justiça na defesa de seus direitos.

Os dados permitem ainda supor que não apenas os direitos individuais podem ser defendidos a partir de um diálogo franco e menos assimétrico (a partir de acesso a informações detidas por Susep ou INSS). Temas de interesse mais geral, como o acesso à terra (Ibama) ou o combate à corrupção (CGU), também podem ter se fortalecido na medida em que órgãos como o Ibama e a CGU foram instados a responder perguntas dos cidadãos.

Outro laboratório para a articulação entre acesso à informação e gestão social foi a Rio+20, conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012. Algumas organizações sociais estavam especialmente preocupadas com um trecho da Declaração do Rio,<sup>5</sup> de 1992: o Princípio 10, que versa sobre acesso à informação ambiental.

De Silva (2012) explica que o Princípio 10 levou à criação de leis que oferecem acesso à informação ambiental em mais de 100 países (o Brasil possui uma pouco conhecida lei de acesso a informações ambientais, a lei 10.650, de 2003),<sup>6</sup> mas ressaltou que o estabelecimento dessas leis é deficiente, em particular nos países em desenvolvimento.

O texto final<sup>7</sup> da Rio+20, porém, redobrou as esperanças dos ativistas no que diz respeito à transparência, em particular o parágrafo 88, que fortaece o Pnuma (Programa da ONU para o Meio Ambiente) ao “assegurar participação ativa de todas as partes interessadas, buscando boas práticas e modelos de instituições multilaterais relevantes e explorando novos mecanismos para promover a transparência e o engajamento *efetivo* da sociedade civil” (tradução nossa; grifo nosso).

Todos esses casos são alguns exemplos concretos, evidências empíricas, da possível articulação entre o acesso à informação e gestão social, iluminados pelos pressupostos da ação comunicativa habermasiana. As ONGs

<sup>5</sup> Ver “Rio Declaration on Environment and Development”: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>>.

<sup>6</sup> Ver <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm)>.

<sup>7</sup> Ver “Rio+20 Summit: Positive highlights in overall unambitious document”: <<http://www.article19.org/resources.php/resource/3350/en/rio+20-summit:-positive-highlights-in-overall-unambitious-document>>.

e movimentos sociais que demandaram informações buscaram-nas com o objetivo de qualificar suas ações. Assim, as informações se transformam em dados indispensáveis no que se refere ao equilíbrio das relações de poder com o governo no momento de apresentarem suas demandas.

Convém observar que em momento algum Habermas defende a ação comunicativa ideal como um diálogo fácil e cordial, repleto de consentimentos. Na ação comunicativa, o ato da fala deve conter retidão, sinceridade, veracidade e inteligibilidade. Nesse sentido, não importa se o pano de fundo da comunicação é o controle social, a investigação de casos de má conduta ou o diálogo cooperativo na busca de soluções para problemas sociais. O que importa é a igualdade política, reconhecida pela ação comunicativa (Vizeu; Bin, 2008, p. 94), além do discurso e da argumentação, que podem ganhar consistência se houver menor assimetria informacional, situação potencialmente realizável a partir dos procedimentos legais e institucionais previstos, por exemplo, numa lei geral de acesso à informação.

Como se vê, a Lei Geral de Acesso à Informação tem grande potencial de diálogo com conceito de Gestão Social pelo fato de promover a redução das assimetrias nas relações entre governantes e governados ou entre o governo e as diferentes organizações de representação da sociedade. Com ela, cidadãos e suas organizações e movimentos podem discutir com o governo sem que constrangimentos de diferentes naturezas sejam acionados uma vez que existe a possibilidade de se munir de informações preciosas antes que a discussão em torno de qualquer demanda possa ocorrer.

## Considerações Finais

O direito à informação no sentido da possibilidade de empoderamento de grupos sociais ainda é um tema incipiente. Como vimos, apenas nos últimos 20 anos é que dezenas de países promulgaram leis nacionais de acesso à informação. O impacto dessa abertura ainda terá de ser analisado e estudado. Por enquanto, pode-se dizer com alguma segurança que as pos-

sibilidades existem: caso informações governamentais relevantes sejam de fato compartilhadas com atores sociais, pode-se experimentar um cenário mais próximo da ação comunicativa habermasiana. Tal situação traria impactos positivos muito significativos para a concretização da Gestão Social e possibilitaria uma maior interação e maior horizontalidade nas relações entre o Estado e a Sociedade e o Estado e os Indivíduos, assim como na relação destes com o chamado setor privado.

É preciso, porém, colocar em perspectiva essa redução da assimetria informacional. O simples acesso a informações que antes estavam ocultadas não permite, automaticamente, a elaboração de demandas por parte de cidadãos e organizações, nem mesmo garante que o processo decisório seja efetivamente democrático e que se baseiem na construção do entendimento com base no interesse coletivo, pilares importantes para a concretização da Gestão Social.

A obtenção de informações é absolutamente fundamental, evidentemente. Para que informações transformem-se em demandas, no entanto, é preciso trabalhar a informação obtida, contextualizá-la, dar-lhe sentido. E essas ações requerem alguns recursos, humanos e financeiros. De certo modo, portanto, o acesso a informações pode gerar ainda mais assimetria na relação entre Estado e sociedade, alijando uma parcela do *corpus social* que ressente de recursos para processar dados e informações, ainda que os obtenha.

O processo de transformação de informações em demanda e argumentação, numa aproximação da ação comunicativa habermasiana, ainda precisa ser estudado. Se, entretanto, a informação pública governamental estiver disponível de uma forma que possa ser apropriada por todos, permitimo-nos supor que ela tornar-se-á uma importante ferramenta para o debate público, o que muito auxiliará no processo de concretização dos objetivos de uma Gestão efetivamente Social.

A transformação de informações em discurso, no âmbito das relações entre governo e sociedade, porém, não é o único aspecto a ser aprofundado. Impõe-se uma agenda de pesquisas ampla sobre o tema, começando com a questão primordial do acesso à informação. Em outras palavras: Quais atores sociais estão informados acerca da Lei Geral de Acesso à Informação brasileira? Em que medida? Estariam esses atores dispostos a solicitar informações a órgãos públicos? Quais fatores poderiam constranger esses movimentos? Quais fatores os incentivariam? O fato de não poucas organizações brasileiras terem convênio com órgãos públicos poderá intimidá-las a não solicitar informações relevantes via Lei de Acesso? Como os conselhos criados pela Constituição de 1988 estão lidando com essas novas possibilidades de acesso a informações, cenário este que poderia ajudá-los a qualificar sua atuação?

Além das questões pertinentes ao “lado da demanda”, serão necessárias mais pesquisas para compreendermos o “lado da oferta”: O que leva um órgão público a compartilhar informação com as diferentes partes interessadas na sociedade? De que forma instituições que atuam em contraface com a sociedade estão lidando com este novo cenário?

Ainda que a jovialidade da LGAI não nos permita um balanço numa linha de tempo mais segura para se estabelecer comparações e até verificar a necessidade de ajustes, é necessário registrar o importante avanço promovido por essa nova legislação no campo das relações de poder. Antes o cidadão e suas organizações tinham a possibilidade de conseguir informações importantes para suas atividades cotidianas; agora, passaram a ter esse direito. Por outro lado, os órgãos governamentais que antes respondiam ou não tais pedidos de informação de forma arbitrária, hoje têm o dever de disponibilizá-las sob a pena de sofrerem sanções caso se recusem a fazer sem nenhum amparo legal para tanto.

## Referências

- ALMEIDA, G. Nota preliminar do tradutor. In: *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- ANGÉLICO, F. *Lei de acesso a informação e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), 2012.
- CALLAND, R. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura. *Access to information: a key to democracy*. Atlanta: The Carter Center. 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/88606725/Access-to-Information-A-Key-to-Democracy>>. Acesso em: 6 jun. 2012.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos Ebape.br*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã*. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2012.
- DE SILVA, L. *Approved Text at Rio+20 Raises Hopes for Principle 10*. 2012. Disponível em: <<http://www.accessinitiative.org/blog/2012/06/approved-text-rio20-raises-hopes-principle-10>>. Acesso em: 2 ago. 2012.
- GONÇALVES, M. A. S. Teoria da ação comunicativa de Habermas: possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. *Revista Educação e Sociedade*, 20 (66):125-40, 1999.
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987. 2 v.
- INDIA. Ministry of Law and Justice. *The Right to Information Act*. 2005. Disponível em: <<http://rti.gov.in/rti-act.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2012.
- MAIA, M. Gestão social – reconhecendo e construindo referenciais. *Revista Virtual Textos & Contextos*, n. 4, ano IV, dez. 2005.

- MENDEL, T. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2012.
- PIMENTEL, T. D. et al. In: FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L; GAVA, R. (Org.). *Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios*. Viçosa: Editora UFV, 2011.
- TENÓRIO, F. G. (*Re*)visitando o conceito de gestão social. Desenvolvimento em Questão. Ijuí: Ed. Unijuí, vol. 3, n. 5, jan.-jun. 2005, p.101-124.
- TENÓRIO, F. G. *A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs)*. RAP Rio de Janeiro 40(6):1145-62, nov./dez., 2006.
- TENÓRIO, F. G. *Tem razão a administração?* 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008a.
- TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor; o espectro do mercado*. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não idêntico? In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR.; J. T (Orgs.). *Gestão social, aspectos teóricos e implicações*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.
- VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. In: *Revista de Administração Pública – RAP* –, Rio de Janeiro, 42(1):83-108, jan./fev. 2008.
- WEFFORT, F. C. *Os clássicos da política: volume 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, 'O Federalista'*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. 287p. (Série Fundamentos; 62).
- ZEPEDA, J. R. Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de Transparéncia*, n. 4, México-DF: Ifai, 2004.