



Seção: Artigos Científicos

A Lei de Acesso à Informação e o Facebook: como a LAI e as redes sociais podem enfrentar uma sociedade desconfiada e a corrupção enraizada?

The Access to Information Act and Facebook: How AIA and social networks can cope with a distrusted society and its rooted corruption?

Gustavo Alem Barreiros

Resumo: O presente artigo objetiva analisar as mudanças da cultura do sigilo para a da transparência, permeando o desenvolvimento de uma sociedade desconfiada e enraizada por transgressões. Diante da atual tendência da cultura da transparência, a sociedade brasileira insere-se em um esforço internacional de controle social das atividades estatais, e é com a Lei de Acesso à informação (LAI) que o controle da publicidade renovada pode ser regularizado e efetivado. Além disso, a LAI representa um importante marco normativo de ampliação da participação social. Dentre os meios participativos, este trabalho também foca no papel da CGU e do CNJ e seus perfis oficiais na rede social Facebook.

Palavras-chave: Segredo e confiança; sociologia da corrupção; publicidade renovada; Lei de Acesso à Informação; CGU e CNJ no Facebook.

Abstract: The following article aims to analyze the changes from the culture of secrecy to the transparency, through the development of a distrust society rooted by transgressions. Facing the current tendency of a transparency, Brazilian society is part of an international effort of social control against state activity; and is with the Access to Information Act (AIA) that the control of the –renewed– publicity can be regularized and made effective. Moreover, the Information Act represents an important normative framework of social participation. Among the participatory ways, this work focuses on CGU and CNJ its official profile on Facebook, which promote campaigns against corruption.

Keywords: Secrecy and trust; sociology of corruption; renewed publicity; Access to Information Act; CGU and CNJ on Facebook.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p204-220>

Artigo submetido em: setembro de 2014 **Aprovado em:** novembro de 2014

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução do conteúdo, desde que indicada a fonte como “Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo”. A RDDA constitui veículo de excelência criado para divulgar pesquisa em formato de artigos científicos, comentários a julgados, resenhas de livros e considerações sobre inovações normativas.

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O FACEBOOK: COMO A LAI E AS REDES SOCIAIS PODEM ENFRENTAR UMA SOCIEDADE DESCONFIADA E A CORRUPÇÃO ENRAIZADA?

Gustavo Alem BARREIROS*

Sumário: 1 Introdução: segredo e desconfiança na cultura do sigilo; 2 Metodologia; 3 Tentativa sociológica de entender a corrupção no Brasil; 4 A publicidade renovada sob novas tecnologias; 4.1 A Lei de Acesso à informação na sociedade da internet; 4.2 O Facebook como publicidade-transparência: CGU e CNJ no combate à corrupção; 5 Conclusão; 6 Referências bibliográficas.

1 Introdução: segredo e a desconfiança na cultura do sigilo

Estudar transparência na Administração Pública requer uma contextualização quanto ao momento no qual vivemos. A atual sociedade insere-se em um novo paradigma, segundo o qual a cultura do sigilo está sendo progressivamente substituída pela chamada cultura da transparência. Norberto Bobbio uma vez afirmou que a transparência do poder está entre as promessas não mantidas da democracia, sendo a mais grave, a mais destruidora e a mais irremediável (BOBBIO, 2000, p. 409). O acesso às informações da atividade estatal é, portanto, objeto de importante impacto social, não só como elemento imprescindível à democracia, mas também como mecanismo de controle de poder e dos atos governamentais.

A dificuldade de implementação da cultura de transparência na Administração Pública é evidente: o detentor de informações públicas é afetado em sua zona de conforto para expor ações aos olhos do controle externo e interno. A visão patrimonialista – que será analisada neste trabalho – identifica a informação pública como propriedade do agente público e deve ser abolida. Juntamente a este fato deve-se superar o histórico entendimento de que o cidadão não consegue compreender os fundamentos, propósitos e contornos da ação estatal (FORTINI; AVELAR; FERREIRA; 2013, p. 1041).

Antes de adentrarmos no campo técnico-jurídico e para entender melhor as dificuldades na mudança paradigmática, cabe-nos considerar que o estudo da transparência estatal resulta do embate dicotômico entre *segredo* e *confiança*. Na cultura do sigilo, o *segredo*,¹ entendido como a diluição da transparência e do controle público, da acessibilidade e da confiabilidade de dados na construção da sociedade, vem reforçar a manutenção do poder: o que não se oculta se pode saber, mas o que não se revela não se deve saber. O segredo modifica a atitude daquele que o guarda e sua relação com os outros (FUKUI, 2002, p. 61-70). Essa insuficiência informativa atrairia a noção do *segredo* como “arte de governar”; evita-se o conhecimento público

* Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP.

¹ Renato Sérgio de Lima (2005, p. 40) defende a incorporação da transparência como ruptura ao paradigma do “segredo como *modus operandi*”, por exemplo, da atividade estatal na segurança pública.

da administração da justiça, permitindo a manipulação pelos poderes existentes com o estoque das informações disponíveis (LIMA, 2005, p. 10). Permite-se, desta forma, que poucos possam ser detentores do “saber”, com o qual se pretende exercer o poder exclusivo (ALMINO, 1986, p. 98-99).

Assim, a manutenção de uma cultura sigilosa fere diretamente o atributo da *confiança social*.² Utilizando-se da conceituação de Pierre Rosanvallon (2008, p. 3-4), existem pelo menos três funções principais que a *confiança* – como tipo de “*invisible institution*” – exerce em uma democracia: i) representa uma expansão da legitimidade de poder, perpassando por uma dimensão moral (exigência de integridade em sentido amplo); ii) representa um aspecto temporal, durante o qual permanece legítimo; e iii) significa economia institucional, na medida em que torna dispensável mecanismos de verificação e prova, controle e monitoramento. A desconfiança (ou *distrust*) na sociedade contemporânea e o questionamento da atual integridade democrática são alguns dos estimuladores da transição à cultura da transparência. Isso ocorre devido à persistência de graves deficiências e fragilidades nas democracias recentes: corrupção impune, ausência de transparência na condução de assuntos de interesse da sociedade, dentre outros. Os problemas evidenciam e reforçam a desconfiança do atual regime democrático.

No Brasil, por exemplo, o IBOPE divulga anualmente o Índice de Confiança Social (ICS). No ano de 2013, a confiança dos brasileiros nas pessoas, grupos sociais e instituições caiu. O Congresso Nacional e os partidos políticos atraem as maiores desconfianças, depreendendo-se que o problema do *distrust* é vigente e persiste³. Também o Índice de Confiança no Judiciário (ICJBrasil), importante indicador do CNJ, sofre quedas sucessivas ao longo dos anos.⁴

Diante deste cenário, o princípio da transparência está diretamente conectado à noção de controle da Administração Pública e esse, por sua vez, busca, dentre outros objetivos, a redução da corrupção. O atual momento histórico é o da transposição da cultura do segredo para a cultura do acesso. Sob a égide do segredo a circulação de informações representava riscos; o cidadão só pode solicitar informações que lhe digam respeito; na perspectiva dos servidores, os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse e a demanda do cidadão é vista como inútil e

² Segundo Rogerio Schlegel (2005, p. 16-17), confiança social refere-se à confiança interpessoal generalizada, exercitada pelos indivíduos em relação aos demais, e estes em relação à política. O autor aproxima *confiança social* de *confiança política*, que envolve uma relação de caráter institucional e impessoal, com base na previsibilidade de conduta esperada e como parte de uma avaliação retrospectiva e prospectiva (o julgamento pela ação futura, partindo de cognição pretérita). Para os fins deste trabalho, não serão abordadas as peculiaridades da confiança social ou política.

³ Índice acessível em www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx. Acesso em 21/09/14.

⁴ Relatório completo do ICJBrasil – 2º semestre/2013 – 1º semestre/2014: ano 5. FGV DIREITO SP. Disponível em: www.bibliotecadigital.fgv.br. Acesso em 21 set. 2014.

passível de má utilização. Se, por um lado, o cidadão demonstra sua desconfiança, pelo lado do servidor público, a “má utilização das informações” (23%) e as “vantagens para grupos de interesse bem situados” (14,3%) são trazidas como preocupações principais.⁵ O *distrust* desponta recíproco.

Já na cultura do acesso, a demanda do cidadão é vista como legítima; pode-se solicitar a informação sem necessidade de justificativa; são criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade; os servidores são capacitados na implementação da política de acesso à informação.⁶ Em uma última análise, a confiança da população no serviço público aumenta quando há lei de acesso à informação (BRASIL, 2001, p. 1-2).

O descontentamento e a desconfiança acima explanados conspiram para impelir democracias existentes a uma elevada suspeição em relação a todos os que exercem qualquer parcela de poder e que não prestam contas, o que desgasta a relação entre cidadãos e seus representantes. Segundo Marianna Willeman (2013, p. 221-250), a caracterização da desconfiança democrática como elemento político faz que o tema da *accountability* seja recorrente. Os números traduzem uma necessidade de reforma que caminha no sentido de monitoramento, controle e vigilância e das inúmeras formas de instrumentos pelos quais a Administração Pública se submete.

A problemática surge quando a simples implementação de um instrumento de acesso não parece suficiente para reduzir a desconfiança social, como demonstrado na pesquisa ICS/IBOPE. Diante desta constatação, o presente artigo tenciona relacionar a corrente mudança paradigmática da cultura do sigilo à da transparência, com destaque à Lei de Acesso à Informação (LAI), e a visão sociológica brasileira no problema da corrupção. Por que parece institucionalizada a desconfiança no Brasil? Busca-se, ademais, pontuar algumas disposições da referida Lei para o seu adequado manuseio pela sociedade, a fim de garantir a prática de controle social sobre a corrupção. Quais novas tendências inserem-se nessa mobilização?

⁵ Pesquisa de opinião realizada pela CGU a respeito dos aspectos negativos do acesso à informação pública, em dezembro de 2011, alude aos resquícios de uma cultura do sigilo: no “diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro” no item “Avaliação da política de acesso à Informação Pública – Aspectos negativos”. Íntegra disponível em: www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/pesquisadiagnostico.pdf. Acesso em 08 nov. 2014.

⁶ São exemplos dessas mudanças estruturais advindas com a LAI: a exigência da criação de um “Portal de Transparência” nos sítios oficiais dos entes federativos, garantindo o acesso por meio digital; o desenvolvimento de Cursos da Escola Virtual da Controladoria-Geral da União (CGU), que qualifica servidores no manuseio e organização dos dados públicos; a criação de páginas de “Perguntas Frequentes” em sítios oficiais, otimizando a procura recorrente por informação de transparência passiva (que consiste na divulgação sem provocação do interessado).

Antes de atingirmos os dias atuais, impescinde a exposição de uma importante corrente sociológica desenvolvida no século XX sobre a sociedade brasileira e suas históricas transgressões, tendo como expoentes desses estudos Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Júnior e Gilberto Freire.

2 Metodologia

A investigação da atual desconfiança institucionalizada no Estado brasileiro passou pela análise teórica e empírica. No arcabouço teórico encontram-se obras de aproximação sociológica da corrupção no país, segundo a qual as peculiaridades nacionais são influências do processo colonizar e formador do Estado brasileiro.

Além do método histórico desenvolvido, a conjuntura internacional em sua mobilização no combate à corrupção também é explorada, verificando-se instrumentos legais, tratados, protocolos, dos quais o Brasil é signatário.

Especial atenção volta-se à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), vista como marco normativo na instrumentalização do direito fundamental à informação. A Lei traz a *internet* como meio de difusão informativa imprescindível e é esta conjuntura essencial ao presente estudo.

O terceiro método perfaz-se por evidências empíricas, estas aferidas pelos índices de eficiência, por exemplo, desenvolvido pelo CNJ sobre a (des)confiança do cidadão nas instituições (ICS/IBOPE); estuda-se a pesquisa de opinião organizada pela CGU “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro” sobre os aspectos negativos do acesso à informação, a fim de detectar vestígios de cultura do sigilo por parte do servidor público; também, por fim, pela investigação da “Campanha de Pequenas Corrupções” desenvolvida pelo Controladoria-geral da União e que ganhou ampla repercussão na mídia como tendência no combate à corrupção, além da campanha semelhante do CNJ.

3 Esboço sociológico da corrupção no Brasil

“E quem, acima da pátria, estima o amigo, declaro-o ninguém”. As palavras do imperador Creonte, na Antígona de Sófocles (2006, p. 19), já evidenciavam no teatro grego o interesse particular sobreposto ao público. Arriscar estudar a solução da corrupção estatal é talvez impossível, frente à aparente inerência das transgressões ao próprio ser humano. Limitemo-nos então ao vislumbre do tema por alguns sociólogos e historiadores brasileiros, e, em especial, a partir da obra *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda.

Diante de uma máquina estatal robusta, repleta de secretarias, autarquias, fundações e milhares de funcionários, cabe ao Estado harmonizar e otimizar a capacidade produtiva seguindo normas de controle eficiente. A primeira ideia de qualquer

estrutura organizada é o *controle*, atribuição cedida à hierarquia no âmbito administrativo. A estrutura hierárquica na Administração Pública é piramidal, cabendo ao nível superior atuar de modo a supervisionar as atividades de seus subordinados. Trata-se aqui de um controle interno administrativo, que se baseia na contenção de todas as formas transgressoras cometidas pelo servidor público em uma sociedade.

A persistência de históricas condutas transgressoras na sociedade brasileira atraiu a atenção de diversos estudos e áreas. Para Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 141-45), sob a óptica da sociologia, as práticas irregulares são influências de uma nebulosa e imprecisa distinção entre o domínio público e privado na atividade estatal. Ora, essa confusão histórica nos parece pertinente à luz de uma cultura de opacidade e segredos, típicos de laços afetivos. Na velha ordem tradicional familiar colonial, marcada pela herança rural e católica, laços de afeto e de sangue se sobrepuseram às instituições e às relações sociais. Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto do seu próprio interesse; as funções, os empregos e benefícios distanciam-se de fins objetivos⁷. Daí a ideia de transgressão como interesse, sob os aspectos de corrupção e patrimonialismo, mas também do nepotismo – forte herança ao Brasil moderno (MEIRA, OURIVES, 2008, p. 5).

Para Leopoldo Pagotto (2010, p. 54), na atividade estatal brasileira, a ‘dominação’ como base hierárquica é caracterizada pela forma carismática e tradicional. Inexiste um fim objetivo e impessoal, do mesmo modo que inexistente o dever de obedecer a normas abstratas. Hodiernamente, a concepção delimitadora dos espaços públicos e privados é prejudicada pela histórica personalidade nas relações estatais: o parente ou afilhado obtém o emprego por ser parente ou a utilização de avião do Estado para levar familiares ao exterior em férias, por exemplo.

Se, por um lado, a abordagem sociológica não se preocupa com a busca de um conceito de corrupção preciso, mas enfatiza as causas, os efeitos, e tende a uma análise abstrata (por vezes abordada sob o enfoque da moral e da ética), na área jurídica, por outro lado, o que se busca é a delimitação da conduta transgressora. O direito se vincula à necessidade de segurança, de definições mais precisas – ainda que abstratas – mas que opera com identificação das ações humanas (condutas) que são valoradas e cuja subsunção à norma repercute em consequências prescritas. O caráter plurívoco da palavra “corrupção” interfere em diferentes microssistemas normativos, perpassando pela legislação penal, administrativa e político-constitucional (PAGOTTO, 2010, p. 120- 121).

De todo o exposto, nota-se que o tema da corrupção permeia raízes culturais de complexa solução. Cabe às novas tecnologias, em especial à internet e às redes sociais, aproximar a relação Estado-cidadão, garantindo uma interação participativa e de

⁷ Sobre a atividade estatal e seu conflito entre as esferas pública e privada, v. Weber(1999).

controle. Os seguintes pontos abordam a publicidade *renovada* sobre as atuais tecnologias e, em sequência, sobre as redes sociais. O desenvolvimento tecnológico permitiu a integração de políticas entre diversos países do mundo, o que mobilizou a comunidade internacional sobremaneira no combate à corrupção. Analisemos primeiramente a conjuntura internacional em que se insere no novo paradigma da transparência.

4 A mobilização internacional no novo paradigma da transparência

As atuais articulações da comunidade internacional apontam para a cultura da transparência e da liberdade de informação como tendências incontestes. Em junho de 2013, os países membros do G8 ratificaram o *G8 Open Data Charter*, documento que pontua a importância do chamado “*open data*” e esclarece o posicionamento do grupo a respeito da liberdade de informação. Segundo o documento, a comunidade internacional testemunha o crescimento global facilitado pela tecnologia e pelas mídias sociais como catalizadores da informação. A tecnologia é apontada como de enorme potencial para criar governos e negócios mais responsáveis, eficientes, sensíveis e efetivos, estimulando o crescimento econômico. A divulgação de informação está, neste contexto, no “coração do movimento global”⁸. O item 4 pontua a importância da transparência no controle do governo e suas atividades, na utilização de recursos naturais, comércio e gerenciamento. Possibilitam-se, assim, debates públicos, acompanhamento financeiro e ajuda no combate à corrupção.

A Carta estabelece os cinco princípios da transparência (item 8 da Carta): a abertura como regra (*Open Data by Default*); qualidade e quantidade; acessibilidade para todos (*Useable by all*); divulgação de dados para melhorar governança (*Releasing Data for Improved Governance*) e para inovação. Os trabalhos desenvolvidos pelos países para implementação desses princípios constarão em um plano de ações que deve ser colocado em prática até 2015.⁹

Também se insere no campo das atividades internacionais de combate à corrupção o papel exercido pela *Transparency International* (TI), cujos principais valores já trazem a importância do acesso à informação. São eles: transparência, *accountability*, integridade, solidariedade, coragem, justiça e democracia. Não nos parece novidade que a transparência e seu concatenamento lógico ao acesso à informação são essenciais para uma melhor probidade administrativa. Sem embargo, o que abre

⁸ Disponível em: www.gov.uk/government/publications/open-data-charter.

⁹ A título exemplificativo: os países estão desenvolvendo *websites* específicos para compilação de dados oficiais dos governos. O objetivo é padronizar e facilitar o amplo acesso aos mais variados temas. Na Alemanha: www.govdata.de; nos EUA: www.project-open-data.github.io/. O engajamento dos países no *G8 Open Data Charter* insere-se no contexto dos escândalos da *National Security Agency* (NSA), nos EUA, que revelou abusos na coleta e utilização de dados sigilosos e públicos, além da necessidade de controle da atividade de inteligência estatal.

espaço para novos questionamentos é o repouso sobre pontos de transgressões para além do funcionalismo estatal, ou seja, ultrapassa-se a míope esfera estatal para um espectro mais abrangente: as demais formas de corrupção da sociedade civil, do cotidiano, as chamadas ‘pequenas corrupções’. É dizer, transgressões rotineiras que por vezes parecem moralmente permissíveis e vão além da função do servidor público, mas sob o enfoque do indivíduo atuando como cidadão. Não se discute a presença do Estado, mas a sociedade consigo mesma. As ‘pequenas corrupções’ serão exploradas quando da análise da CGU e sua campanha.

A cada ano, a TI divulga o *Global Corruption Barometer*¹⁰ recomendando, a partir de estudos empíricos, posturas estatais e sociais sob o objetivo comum: reduzir as transgressões. Segundo o relatório de 2013, um em cada quatro pessoas já efetuou o pagamento de propina no último ano. Quando se crê que a corrupção é a regra do jogo, os interesses pessoais são potencializados, em uma manobra de “*every man for himself*” sob um sistema sem credibilidade e confiabilidade. A corrupção abala crenças em instituições que são pressupostos de democracias, como partidos políticos, poder judiciário e polícia. A constatação do último ‘Barômetro’ editado pela TI fortalece a campanha de combate às chamadas “pequenas corrupções”, interessante tema que foi aproveitado, no Brasil, pela Corregedoria-Geral da União em uma importante campanha nacional.

Em 2013, última pesquisa relativa ao Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, a qual atribui nota zero para grandes corrupções e 10 para pouca corrupção, o Brasil ocupa a posição 42, o que pode ser considerada alta.¹¹

Já na zona de influência do Brasil, o país editou como marco normativo a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) como resposta às demandas internacionais. Então, seguindo a estrutura proposta, resta-nos inserir a nova concepção de publicidade nas tecnologias vigentes do século XXI e, assim, focar em duas importantes iniciativas, a legislativa e a de conduta, a saber, frente às redes sociais.

5 A publicidade renovada sob novas tecnologias

A publicidade e a comunicação são condições para a legitimidade estatal. Mesmo não havendo consenso entre cidadão e Estado, a fluidez de informação garante o controle social crítico e participativo. Dessa forma, a comunicação tem a função de instrumentalizar a legitimação do poder também em casos que há possibilidade de avaliar defeitos e inadequações, críticas e melhorias. O canal comunicativo, portanto, depende da adequação ao contexto fático, maximizando a forma adequada de publicidade (MARRARA, 2012, p. 280-82).

¹⁰ Relatório integralmente disponível em: www.transparency.org.

¹¹ Íntegra do Índice de Percepção da Corrupção disponível em www.transparency.org/cpi2013/results. Acesso 07 nov. 14.

Garantir uma conjuntura adequada de publicidade não é limitar-se ao mero dever formal de comunicação da Administração, este mediante editais ou diários oficiais, mas tentar alcançar efetivamente o cidadão. As novas tecnologias são fundamentais na conexão Estado-sociedade, ainda mais no contexto das atuais redes sociais de elevada interatividade. Falar de publicidade renovada na atual dinâmica comunicativa requer a adequação da máquina estatal às novas tecnologias.

Segundo a classificação de Thiago Marrara (2012, p. 280), a publicidade pode ser estendida além da função formal, a partir da qual figura como princípio fundamental capaz de otimizar a concretização da eficiência administrativa, dos direitos humanos, do controle da legalidade e moralidade, do bom funcionamento da democracia e da gestão pública. Nesse sentido, a busca de diferentes formas de concretização da publicidade pode determinar a percepção de transgressões estatais.

Estudar todos os desmembramentos da noção de *publicidade* seria muito pretensioso para os limites do presente artigo. Dentre as versões de publicidade desenvolvidas por Marrara (2012), atende aos objetivos deste artigo a concepção de “publicidade-transparência”. Esta nuance está diretamente associada às novas tecnologias inclusivas, principalmente nas redes sociais, que serão abordadas em seguida.

A “publicidade-transparência”, segundo Marrara (2012, p. 280) é bem exercida quando as informações fornecidas pelos órgãos de controle do Estado e obtidas pelo cidadão mostram-se fundamentais para o exercício dos direitos de (1) liberdades individuais e do (2) controle de práticas de atos ilegais e abusivos praticados pelo Estado.

Sobre a primeira esfera situam-se as informações mantidas pelo Estado que são de fundamental importância para o interesse particular, coletivo ou difuso, salvo aos casos de sigilo (que, aliás, despertam diversas questões práticas no campo jurídico). Diretamente no sentido de especificar e regularizar os direitos e liberdades no acesso aos dados oficiais, promulga-se a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/11).

No segundo nível, destacamos a divulgação de atos estatais em mídias de grande penetração social. Atualmente, o Facebook figura como importante meio de integração e comunicação, tendo sido utilizado por cidadãos e entidades estatais. No Brasil, o foco especial deste trabalho repousa sobre a atividade da Controladoria-Geral da União (CGU) em seu perfil oficial na rede social. Sem dúvida, a utilização do Facebook para aquisição de informação já se mostra um meio fácil e rápido. As atualizações de páginas oficiais são dispostas imediatamente para todos os cidadãos que se relacionam com o canal, possibilitando-lhes comentários e compartilhamentos. A CGU caminha neste sentido: o órgão utiliza-se desse recurso para catalisar a participação social, possibilitando sugestões, perguntas e críticas. Mais ainda, importantes campanhas conscientizadoras são amplamente difundidas, impactando mais do que se o fizessem por *websites* ou nas sedes físicas. Também o Conselho

Nacional de Justiça (CNJ) vai por caminho semelhante: com maior presença na rede social (mais de 1 milhão de “seguidores”), o órgão lança campanhas e divulga iniciativas com ampla repercussão.

Analisemos, antes do despertar de mais inquietações, cada uma dessas esferas, agora pontualmente abordadas.

5.1 A Lei de Acesso à Informação na sociedade da internet

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/11) vem ampliar as atividades de controle da Administração Pública. Há algum tempo, percebeu-se que o controle da legalidade e juridicidade das ações estatais não é suficiente apenas pelos órgãos de controle oficiais brasileiros, como a CGU e o Tribunal de Contas (MARRARA, 2012, p. 282). A atividade burocrática é constante e requer participação ampla e permanente da sociedade. Surge daí a necessidade de meios catalisadores do controle externo, a partir dos quais possa a sociedade, sob fundamento legal, exigir informações em prazos reduzidos, consultar investimentos e gastos governamentais etc. Esta é a finalidade da Lei de Acesso à Informação: a criação de mecanismos de controle social que tenham natureza jurídico-administrativa, complementando os mecanismos de natureza judiciária já existentes no ordenamento nacional.

Nesse sentido, a LAI estabelece, em seu artigo 8º, que é dever de todo órgão e entidade pública promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informação de interesse coletivo ou geral por ela produzidas ou custodiadas (publicidade ativa). Aliás, para cumprir o disposto no referido artigo, o §2º exige a utilização de *todos os meios e instrumentos legítimos* de que dispuserem as entidades, sendo “*obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)*”. Nada mais apropriado. A tutela jurídica tardou em estabelecer a obrigatoriedade da utilização da internet como importante (se não exclusivo) agente efetivo de controle social.

No Brasil, o número de pessoas com acesso à internet chega a 105 milhões no segundo trimestre de 2013, o que representa um crescimento de 3% na comparação com o registrado no trimestre anterior.¹² A importância da dinâmica trazida pela internet é indiscutível: padrões de comunicação mais rápidos e eficientes, ferramentas de acessibilidade facilitadas e dinamizadas. Tal instrumento não poderia ser afastado pelo legislativo na busca de maior efetivação da participação social. Aliás, em uma perspectiva teórica, a potencial ampliação desta inclusão social na vida pública aproxima a concepção de ‘democracia direta’, vez que a manifestação de posições políticas, pontuais ou abrangentes é estabelecida entre cidadão e Estado, o que

¹² Disponível em: www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/numero-de-pessoas-com-acesso-a-internet-no-brasil-chega-a-105-milhoes.aspx. Acesso em: 28 set. 2014.

ensejaria a possibilidade de uma gestão intermediada eletronicamente, o *E-government* (cf. OLIVEIRA, 2013, p. 187-221).

A preocupação da LAI, ao estabelecer a obrigatoriedade da internet no processo de transparência da atividade estatal, também está presente quando a *forma* de exposição deve atender a requisitos específicos (art. 8º, §3º), como: i) conter ferramentas de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; ii) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos; iii) possibilitar acesso automatizado por sistemas externos e formatos abertos; iv) divulgar em detalhes os formatos utilizados na estruturação de informação; dentre outros. Depreende-se dos requisitos citados que a uniformização operacional é exigência legal. Já é pressuposto que os entes estatais tenham corpo técnico e despesas relativas à manutenção e serviço de informática.

Por outro lado, a LAI também dispõe de exceções ao dever de informar eletronicamente. Segundo o §4º do artigo em apreço, os Municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet, mantida a obrigatoriedade de divulgação em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira. O legislador foi cauteloso sob o aspecto econômico: a disponibilidade de recursos tecnológicos ainda abarca despesas elevadas e podem ser superiores às despesas usuais de manutenção pessoal.

A exceção disposta pelo legislador não é tão restrita. Segundo o Censo 2010¹³ do IBGE, 48% dos municípios brasileiros tem população inferior a 10.000 habitantes. Ou seja, quase metade dos entes federativos municipais está isenta de apresentar gastos públicos via internet, o que dificulta o controle social e não aproveita o que as novas tecnologias proporcionam ao exercício democrático.

A internet, vista agora como instrumento obrigatório de transparência estatal, já atinge parcela efetiva da população brasileira. Apesar das críticas quanto à representatividade de tal mecanismo,¹⁴ não se pode negar que, ao menos sob exigência legal, mais da metade dos municípios devem facilitar a captação de dados pelo cidadão. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações de órgãos e entidades, cabendo a eles viabilizar alternativa de encaminhamento dos pedidos por meio de seus sítios oficiais na internet (Art. 10, §2º).

¹³ Disponível em www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm. Acesso em 28 set. 2014.

¹⁴ Para Fabio dos Santos Oliveira (2013, p. 217-218), a crença que a internet promove o exercício de democracia direta é frágil, pois há reduzida possibilidade de “um processo de deliberação amplo, aberto ao diálogo e suscetível ao acordo”. Conclui também o autor, baseado em evidências empíricas, que a maior parte dos usuários da internet interessados na discussão política são os mesmos cidadãos “que já eram engajados nas esferas tradicionais de discussão”.

Além da regulamentação da internet, fala-se na atual geração das redes sociais sobre o importante papel do Facebook como elemento de convergência social no meio digital. Se as redes sociais não estão entre as exigências legislativas, a prática nos mostra que a sociedade já utiliza o Facebook como elemento de difusão e manifestação de ideias e condutas. O próximo ponto do estudo visa investigar como um órgão público pode se utilizar de tal facilitador para divulgar suas condutas e renovar o princípio da publicidade.

5.2 O Facebook como publicidade-transparência: CGU e CNJ no combate à corrupção

O Facebook, rede social fundada em 2004, registrou em 4 de outubro de 2012 a marca de um bilhão de usuários que utilizam a rede mensalmente de forma ativa (SMITH; SEGALL; COWLEY, 2012). Hoje, segundo o *PRNewswire*, são 757 milhões os usuários diários da rede social, com aumento de 22% ao ano. A expressividade é notória quando verificados dados de participação social nas eleições: segundo pesquisas da *Nature – International weekly Journal of Science*, nos EUA, estima-se que quase 30% dos eleitores entre 18 a 49 anos informaram através do Facebook ou Twitter como votariam; 45% dos eleitores entre 18 e 29 anos votaram influenciados por amigos e familiares através de *posts*; e 34% dos eleitores encorajaram outros a votar por um candidato específico.¹⁵ O Facebook, portanto, possibilita o estabelecimento de elos de afinidade com a população que não exerce a forma de manifestação política tradicional.

Os dados ressaltam a importância das redes como fator de mobilização social. Embora não regulamentadas nas eleições de 2014, a Lei nº 12.891/13 considerou relevante e crescente a influência desses meios nas campanhas, não considerando propaganda eleitoral antecipada as “divulgações realizadas nas *redes sociais*”, tampouco manifestações e posicionamentos através delas (art. 36-A, II e V) (BARREIROS JR., 2014, p. 71-72).

Cientes da mobilização e da importância do Facebook, diversas entidades públicas estão criando os *perfis oficiais*, nos quais divulgam eventos, campanhas e informações variadas, a exemplo da *Central Intelligence Agency (CIA)*, da *Federal Bureau of Investigation (FBI)* e do próprio governo dos EUA – *USA.Gov*. Com essa tendência, o Facebook criou mecanismos de verificação de veracidade das páginas estatais, autenticando sua oficialidade. Sabe-se, assim, o que é perfil *fake* e o que não é.

No Brasil, a página de destaque é a da Controladoria-Geral da União (CGU). A CGU foi criada em 2001 como resposta às demandas de corrupção contra os governos à época

¹⁵ Disponível em www.pewinternet.org/2012/11/06/social-media-and-voting/. Acesso em 29 set. 2014.

do então presidente Fernando Henrique Cardoso¹⁶. Visa supervisionar a apuração de irregularidades administrativas havidas no âmbito do Poder Executivo Federal e assim restaurar a necessária confiança dos cidadãos nos Poderes Públicos, além de aplicar sanções cabíveis e a reposição de eventuais prejuízos aos cofres públicos (OLIVIERI, 2010, p. 166-68).

Tendo como atividade por excelência o controle sobre a atividade estatal, a CGU deve buscar meios sempre efetivos de participação interna e externa, vez que a participação exercida pela sociedade é de fundamental importância para a ampla aferição de irregularidades. O Brasil, devido a sua ampla área territorial, carece de uma atuação integrada dos entes federativos, sendo a sociedade elemento-chave na cobertura de todas as regiões do país. Em outras palavras, exigir de um único organismo a supervisão de toda a gama administrativa parece utópico. A estrutura de controle deve permear toda a sociedade de maneira sinérgica.

Vinculada diretamente à Presidência da República, a CGU realiza o controle interno do Governo Federal, além das funções correcionais, de ouvidoria e de prevenção e no combate à corrupção. As ações buscam o equilíbrio entre o aperfeiçoamento da gestão e o enfrentamento sistemático da corrupção. O incremento da transparência, o incentivo do controle social de gastos do Governo Federal, e o uso estratégico da informação são elementos centrais da CGU. A entidade reconhece que

o complexo desafio de combater a corrupção exige o investimento constante no aprimoramento dos instrumentos disponíveis, mas sobretudo a necessidade de atrair a participação da sociedade, que deve ser vista como principal parceira desse esforço e primeira beneficiária de seus resultados¹⁷.

Por sua vez, o CNJ é órgão administrativo de controle do judiciário e visa aperfeiçoar o controle e a transparência administrativa e processual. Contribui para a prestação jurisdicional relacionada à moralidade, eficiência e efetividade.¹⁸ No mês de novembro de 2014, a página oficial do CNJ bateu a marca de 1 milhão de seguidores, ocupando o quarto lugar em representatividade na rede social entre os órgãos governamentais brasileiros. À frente encontram-se o Exército (1,9 milhão), Ministério da Educação (1,25 milhão) e Ministério da Justiça (1,1 milhão). Em três anos, o órgão alcançou a

¹⁶ Posteriormente, a então Corregedoria Geral da União foi renominada pela MP nº 103, no primeiro dia do governo Lula, para Controladoria-Geral da União. A mudança objetivou adequar a instituição às suas funções, que não eram mais apenas de corregedoria, mas também de controle e ouvidoria.

¹⁷ Informações retiradas da página oficial da CGU no Facebook. Disponível em www.facebook.com/cguonline/info. Acesso em 29 set. 2014.

¹⁸ Para os fins de investigar a publicidade por meio do Facebook, as duas definições foram retiradas das páginas oficiais da rede social. Encontrar resultados da “publicidade-transparência”, cuja composição requer acesso claro e facilitado requer a navegação rápida por esses sistema. www.facebook.com/cnj.oficial/info.

página com maior repercussão do setor público do mundo, chegando à frente da Agência Espacial Americana (NASA) e da Casa Branca.¹⁹

5.2.1 Campanha CGU e CNJ contra pequenas corrupções

O papel da sociedade na fiscalização daqueles que a representa é incontestável. A atuação conjunta – governo e sociedade – consiste no questionamento de desvios éticos individuais que, como tais, podem ser combatidos na esfera individual.

Dentre as campanhas de conduta norteadas pela CGU está a “Pequenas Corrupções – Diga não!” A campanha alerta para as atitudes cotidianas e que muitas vezes passam despercebidas, mas mesmo assim devem ser combatidas, como é o caso da sonegação fiscal, da compra de produtos falsificados, da carteira de estudante adulterada, dos pequenos subornos. As pequenas corrupções, como vimos acima no *Global Corruption Barometer*, podem refletir a reação e influência da sociedade nos casos de corrupção dos recursos públicos. Em outras palavras, o que já foi aferido pela *Transparence International* em 2013 está em foco na CGU. O canal comunicativo agora é muito mais efetivo: como vimos nas pesquisas de impacto do Facebook, a reação social em divulgar e compartilhar campanhas encoraja e afeta diretamente o comportamento dos usuários. Partindo desta constatação, pode-se calcular, através dos “compartilhamentos”, qual o número de cidadãos atingidos pela informação. As imagens da campanha foram inicialmente divulgadas nas redes sociais da CGU, em junho de 2013. Numa segunda etapa, em fevereiro de 2014, alcançou 10 milhões de usuários no Facebook.²⁰

Já o CNJ lançou, em novembro de 2013, a campanha “O Combate à corrupção começa com você”, que consiste na divulgação frequente de peças criadas para mostrar ao cidadão o impacto das pequenas corrupções. A campanha visa estimular a adoção de comportamento mais ético em situações corriqueiras, seguindo os mesmos princípios da iniciativa da CGU.²¹

6 Conclusão

A Lei de Acesso à Informação no contexto da internet e das redes sociais tem muito o que auxiliar no combate à corrupção. A internet já é vista e regulada como importante

¹⁹ A estratégia contemporânea de acessibilidade do CNJ consiste na adoção do binômio “bom humor e informação”. Agência CNJ de Notícias: disponível em: www.cnj.jus.br/noticias/cnj/30053-cnj-alcanca-1-milhao-de-seguidores-no-facebook. Acesso 10 nov. 14.

²⁰ Aliás, foi o surpreendente progresso da campanha que ensejou o presente trabalho. Informações constantes em www.cgu.gov.br/redes/diga-nao. Acesso em 29 set. 2014.

²¹ Além das peças que serão postadas no Facebook, também foram produzidas frases para a rede social Twitter, que utiliza o *hashtag* “#CorrupcaoNao”. Por fim, também foram divulgados vídeos no YouTube com os conselheiros Gilberto Martins e Luiza Cristina Frischeisen. Disponível em www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27106-cnj-conclama-populacao-a-participar-do-combate-a-corrupcao. Acesso em 10 nov. 2014.

instrumento de controle social interno e externo; a comunidade internacional mobiliza-se pela transparência e *accountability* como pilares da democracia. A cultura da transparência já sucedeu a antiga cultura do sigilo, agora cabe à real estruturação de entidades capazes, dinâmicas e captadoras dos mais diversos instrumentos que apliquem de fato a chamada *publicidade renovada*.

Coincidência ou não, as atuais mobilizações de órgãos governamentais no combate à corrupção ilustram a urgência de uma transparência renovada, com ampla divulgação em todos os meios sociais possíveis, como Facebook, Twitter, Youtube. Assumir que o Estado não deve mais se ater à estrutura burocrática é um passo a mais para a aproximação sociedade-governo. A quebra da barreira do formalismo exagerado está na iniciativa de incluir campanhas governamentais através de linguagem fácil e de bom humor.

Mais que um maniqueísmo entre cidadão e Estado, interessante verificar que o próprio Poder Público tenta se utilizar de diferentes mecanismos de aproximação para questionar o próprio cidadão (como a ‘vítima’ da corrupção) se as suas condutas individuais – *a priori* moralmente permissíveis – não são também formas de transgressão. Ora, trata-se uma lógica legítima, ainda que de difícil assimilação por parte do contribuinte, este inserido em uma sociedade cuja desconfiança provém de raízes históricas.

A confusão entre o público e o privado, constatada no século XX, dentre outros, por Sérgio Buarque de Holanda, e corroborada atualmente por Leopoldo Pagotto, nada mais é do que a autoinoculação por parte de quem transgride. No senso comum e acrítico, o “problema é sempre dos políticos”, a “Administração Pública está inexplicavelmente tomada por corruptos”. Difícil será decepar algumas raízes brasileiras. Neste país onde *o inferno são os outros*, as atividades de controle precisam passar por mudanças estruturais e conjunturais na sociedade, e não apenas na Administração Pública.

7 Referências bibliográficas

ALMINO, João. *O Segredo e a Informação: Ética e Política no Espaço Público*. São Paulo, SP: Brasiliense, 1986.

BARREIROS JR., Otacílio José. *Direito à Intimidade e vida privada no contexto das redes sociais*. PIBIC/CNPq. 2014.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Guia publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU): *Acesso à Informação Pública: uma Introdução à Lei 12.527/11*, Brasília, 2011.

FORTINI, Cristina; AVELAR, Mariana Magalhães; FERREIRA, Raquel Bastos, Comentários à Lei de Acesso à Informação: contexto, desafios e polêmicas, in: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEITE, Miriam M. L., Aspectos do segredo: Maria Lacerda de Moura. In: FUKUI, Loa (org.), *Segredos de Família*. São Paulo: FAPESP; NEMGE/SUP; Annablumel, 2002.

LIMA, Renato S., *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, FFLCH, São Paulo, 2005.

MARRARA, Thiago. O princípio da publicidade: uma proposta de renovação. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRA, Jean Paul Gouveia Meira; OURIQUES, Andre Luiz Almeida. Transgredir no Brasil colonial: uma visão de identidade. *Caicó: Revista de Humanidades – UFRN*, v. 9 n. 24., 2008.

OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. Uma nova democracia representativa? Internet, representação política e um mundo em transformação. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*. Rio de Janeiro, v. 264, 2013.

OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

PAGOTTO, Leopoldo U.C. *O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico*. Tese Doutorado, Universidade de São Paulo, FD, São Paulo, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: politics in an age of distrust*. Nova York: Cambridge University, 2008.

SCHLEGEL, Rogerio. *Mídia, confiança política e mobilização*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, FFLCH, São Paulo, 2005.

SMITH, Aaron; SEGALL, Laurie; COWLEY, Stacy. *Facebook Reaches One Billion Users*, oct. 4, 2012. Disponível em: <<http://money.cnn.com/2012/10/04/technology/facebook-billion-users/>> Acesso em 29 set. 2014.

SÓFOCLES. *Antígona*. Tradução de Donaldo Schüler. Porto Alegre: L&PM, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, v. 1. Brasília: UnB, 1999.

WILLEMANN, Marianna M. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e instituições de controle no Brasil. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, v. 263, 2013.