

A Teoria da Ação Comunicativa e o Direito à Informação: contribuições de Habermas para os desafios da Lei de Acesso à Informação¹

Valquiria de Lima Rodrigues²

Elen Cristina Geraldes³

Universidade de Brasília, Brasília, DF

Resumo

Este artigo tem o propósito de refletir sobre as dificuldades brasileiras na implementação da Lei de Acesso à Informação e o potencial da norma de auxiliar no fortalecimento da democracia e no exercício pleno da cidadania. Para tanto, a Lei foi abordada em seu viés comunicacional e colocada em perspectiva com alguns pressupostos da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas. A metodologia usada compreende revisão bibliográfica em obras de Habermas, de autores que interpretam as ideias da TAC à luz de conceitos como transparência e participação, além daqueles que tratam do direito à informação e da comunicação pública. Infere-se que a presença da norma na comunicação pública do Estado tem potencial para auxiliar nos avanços necessários para que a LAI consiga estimular a transformação da cultura da opacidade numa cultura do acesso.

Palavras-chave: Direito à Informação; Lei de Acesso à Informação; Teoria da Ação Comunicativa; Participação Cidadã.

Em maio de 2018, a Lei nº 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), completou seis anos de regulamentação no Brasil. A importância social da legislação é inegável: trata-se de um marco na história do direito por ter sistematizado o acesso à informação. Ao estabelecer a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a LAI representa uma mudança nas relações entre Estado e sociedade.

A relevância da norma é ainda mais evidente quando se analisa a histórica cultura da opacidade de informações na administração pública. Verifica-se o predomínio do sigilo, do descaso com os direitos do cidadão, herança de uma formação social marcada pelo patrimonialismo e por uma cultura colonial que dificulta a participação cidadã, negando ou dificultando um direito estabelecido na Constituição: o direito de ter acesso às informações públicas produzidas ou em poder do Estado.

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. E-mail: valquirialima.mb@gmail.com

³ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, Mestra em Jornalismo pela USP, Professora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, UnB. E-mail: elenger@ig.com.br

Com a LAI, os órgãos públicos em todas as esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – foram obrigados não apenas a disponibilizar informações mediante solicitação (transparência passiva), mas também de maneira proativa e espontânea (transparência ativa), divulgando informações de interesse público em suas páginas eletrônicas. Além disso, a Lei de Acesso também pode ser considerada uma ponte que conduz a outros direitos, por estimular a transparência e a participação cidadã nos atos e debates de interesse público. No entanto, para que essa potencialidade se configure na prática é necessário superar obstáculos que dificultam o cumprimento da lei e que impedem também o avanço das relações entre Estado e sociedade a partir dos princípios que integram a norma. O tensionamento existente entre a LAI e a Comunicação Pública, conceito que será explorado mais adiante, é um exemplo que precisa estar na pauta dessas discussões.

Nesse sentido, opta-se aqui por compreender a norma numa perspectiva comunicacional, considerando-a como um instrumento de mediação entre Estado e sociedade. Pretende-se responder aos seguintes questionamentos: quais obstáculos precisam ser superados para que a LAI fortaleça a democracia por meio da participação social? Como as contribuições da Comunicação podem auxiliar na superação dessas dificuldades auxiliando na transformação de uma cultura do sigilo para uma cultura do acesso?

O objetivo geral é, pois, refletir sobre as dificuldades de implementação efetiva da LAI e o potencial que a norma possui de auxiliar no fortalecimento da democracia e no exercício pleno da cidadania. Para tanto, serão colocadas em perspectiva a dimensão comunicacional e as reflexões da Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas, cujos preceitos podem auxiliar na compreensão das dinâmicas sociais e na inserção da lei nessas interações.

Na próxima seção será apresentado um breve histórico sobre o direito de acesso à informação em diferentes países e no Brasil. Em seguida, serão elencadas algumas dificuldades que a legislação tem enfrentado. Na terceira parte, a LAI será abordada em seu viés comunicacional e, por fim, serão apresentadas as ideias de Habermas que permeiam a TAC e o que esta teoria pode oferecer de contribuição para o avanço da legislação brasileira.

Direito de Acesso à Informação

Ao longo da história, o direito à informação teve várias conotações até chegar ao entendimento que se tem hoje. Houve uma transformação substancial na forma de encarar esse direito: de mera questão necessária à governança, o direito à informação passou a ser considerado como um direito humano que garante a busca, o recebimento e a transmissão de informações. Em outras palavras, trata-se do direito que o cidadão possui de informar, de se informar e de ser informado. A consolidação desse direito passa, pois, pela transparência das ações e decisões estatais. (Mendel, 2009).

A transparência pública está relacionada com o princípio republicano e democrático da publicidade dos atos dos poderes. Bobbio (2007) explica que é na República, diferentemente de outras formas de governo, que o controle dos atos do poder instituído é exercido pela sociedade. Essa mesma ideia é defendida por Habermas na clássica obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*.

Por um lado, o exercício do poder político, por estar “sujeito a uma série de tentações”, necessita do controle permanente através da opinião pública, a publicidade das negociações parlamentares assegura uma “supervisão do público”, cuja capacidade de crítica é tida por comprovada: “A totalidade do público (*the public, le corps publique*) constitui um tribunal que vale mais do que todos os tribunais reunidos. (HABERMAS, 1984, p. 123).

O controle social pressupõe a disponibilidade de informações e a possibilidade de acessá-las. A Suécia foi o primeiro país a adotar uma legislação de acesso à informação há mais de duzentos anos. Desde então, diversos organismos internacionais passaram a defendê-lo e vários outros países reconheceram esse direito. Na América Latina, a Colômbia foi a primeira nação a adotar uma legislação sobre o acesso à informação, em 1888. (BRASIL, 2011, p. 9). Em estudo elaborado para a Unesco, Mendel (2009) mostra que a adesão foi lenta, mas em 2009 cerca de 70 países já possuíam leis de acesso. Os atuais avanços tecnológicos e algumas recentes transições para regimes democráticos favoreceram esse cenário.

Os primeiros movimentos na direção das garantias do direito à informação foram as revoluções ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França⁴. Dentre estes, merece destaque a Revolução Francesa, ao pregar a cidadania como princípio formador

⁴ A Carta Magna promulgada na Inglaterra em 1215 é relevante, pois teria auxiliado na concepção de limites para os atos do Estado bem como de seus governantes. Nos Estados Unidos, a Declaração da Independência (1776), o estabelecimento da República (1787) e a promulgação da 1ª Emenda (1791) que determinou a liberdade de imprensa são considerados marcos regulatórios que garantiram as bases do direito de acesso.

de um Estado democrático. Na “Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, no artigo 15 consta que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. (CORDEIRO; GOMES; LIMA, 2014, p. 54).

Um dos pilares do direito à informação é o direito de ser informado, o qual foi registrado na Conferência da Sociedade das Nações em Genebra, na Suíça. Nessa Conferência, realizada em 1927, os participantes discutiram questões relacionadas à difusão de notícias. Destaca-se a distinção realizada na ocasião entre a liberdade de informar, que está mais relacionada à imprensa, e a liberdade de informação, cuja amplitude relaciona-se com o direito de todos os indivíduos de buscar informações. (SECLAENDER apud CORDEIRO; GOMES; LIMA, 2014).

Outro marco internacional que merece destaque é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas, em 1948. Com um contexto de renascimento do respeito à pessoa e da defesa da igualdade entre homens e mulheres no período posterior à Segunda Guerra Mundial, a declaração reafirmou a livre comunicação de opiniões, possibilitando a difusão da informação entre indivíduos e grupos. No artigo 19, o direito à informação aparece expresso nos seguintes termos: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”. (CORDEIRO; GOMES; LIMA, 2014, p. 57).

O estudo do acesso à informação revela que este direito está relacionado a um conjunto de princípios democráticos, como transparência e participação social, por exemplo. Há uma questão simbólica quando se analisa a informação como integrante fundamental na construção das liberdades democráticas e do exercício dos direitos, mas há também aspectos pragmáticos importantes, como a possibilidade de uma livre e consciente participação na escolha dos representantes e nos debates de interesse público. Em outras palavras, a justificativa do direito à informação também está vinculada a objetivos sociais práticos e à garantia de outros direitos.

Em sua melhor manifestação, o direito a informação é capaz de proporcionar importantes benefícios sociais. Ele pode oferecer valioso embasamento para a democracia, alimentando a capacidade das pessoas de participar de forma efetiva e cobrar dos governos. Exemplos do uso do direito a informação para expor a corrupção são abundantes e poderosos, indo desde casos de base associados à garantia dos meios de subsistência até grandes escândalos de corrupção que derrubaram governos. (MENDEL, 2009, p.162).

No Brasil, a primeira legislação a citar o direito à informação foi a Constituição de 1988. No artigo 216, está expresso que é dever do Estado gerir a documentação pública, franqueando a consulta a todos que dela solicitem. Em seu artigo 37, há a determinação de alguns princípios, entre eles, o da publicidade governamental. E mais relevante ainda, no artigo 5, estabelece que todos os brasileiros têm direito a receber informações da administração pública, sob pena de responsabilidade, com exceção daquelas, cujo sigilo seja necessário à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Mas essas prerrogativas constitucionais, por si só, não garantiram a efetividade desse direito. Era necessária uma lei que o regulamentasse, sistematizando regras, direitos e obrigações. Além de todo o contexto internacional favorável à adoção de uma lei de acesso, houve pressão externa, a partir de 1990, de instituições financeiras e tratados internacionais. Já as pressões internas, surgiram na década seguinte, relacionadas a movimentos da sociedade civil que auxiliaram na adoção da LAI. Paulino *et al.* (2012) destaca a participação do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas nas discussões que deram origem a LAI. O Fórum, composto por várias entidades da sociedade civil, foi criado em 2003 com o intuito de auxiliar na regulamentação brasileira de direito à informação por meio da participação nos debates e na pressão aos órgãos públicos.

Ainda em 2003, o Projeto da Lei de Acesso foi apresentado na Câmara dos Deputados e o envio ao Senado ocorreu sete anos depois. Já a aprovação aconteceu em 2011 e a regulamentação em maio de 2012. O Brasil se tornou, então, o 90º país do mundo a adotar uma Lei dessa natureza, após uma intensa luta de integrantes da sociedade civil almejando um Estado transparente e que melhor se comunique com os cidadãos. (GERALDES; SOUSA, 2013).

Desafios da Lei de Acesso à Informação

Garantir legalmente o direito de acesso à informação é apenas a primeira etapa para alcançar as condições essenciais que levam ao exercício de outros direitos. Transcorridos seis anos da promulgação da LAI, percebe-se que há deficiências no cumprimento das regras, além de obstáculos para que a legislação contribua para uma transformação da cultura da opacidade que atualmente caracteriza as relações entre Estado e sociedade.

Auditoria divulgada em maio deste ano pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁵, mostrou números preocupantes quanto ao cumprimento das regras de transparência ativa. Dos 135 portais de órgãos públicos analisados, apenas 22% tiveram avaliação alta, 47% obtiveram baixo desempenho e 31% apresentaram performance média. Dados como salários e o detalhamento de despesas estavam entre os itens não divulgados. Também há problemas no cumprimento das regras de transparência passiva: os cidadãos enfrentam problemas diversos quando solicitam informações aos órgãos públicos, inclusive de discriminação. Michener *et al.* mostra que “os órgãos públicos não respondem a 1 de cada 3 pedidos de acesso à informação e que cerca de 2 em cada 5 pedidos não são respondidos com grau mínimo de precisão”. (MICHENER *et al.*, 2014, p.14).

A cultura da opacidade também representa um forte obstáculo para o cumprimento da normativa. Verifica-se que a existência da LAI, por si só, não é suficiente para mudar uma cultura secular de distanciamento entre Estado e sociedade. Nas práticas diárias dos órgãos, o cidadão ainda não é visto como o verdadeiro proprietário das informações. Um breve olhar para a formação da sociedade brasileira pode ajudar a entender como o direito de acesso é encarado por alguns setores do Estado e da sociedade em geral.

Nesse sentido, Holanda aborda o patrimonialismo, ou seja, a apropriação do público pelo privado, por meio da herança cultural dos portugueses, da constituição do homem cordial e do uso do poder como instrumento de favorecimento. O autor mostra que a constituição do Estado como prolongamento das relações familiares ajuda a explicar a histórica cultura da opacidade presente na administração pública.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. (HOLANDA, 1995, p. 146).

Na obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, o patrimonialismo é retratado no Império a partir do coronelismo, fenômeno cujas principais características eram: filhotismo (empregos e obséquios aos amigos), mandonismo (perseguição aos adversários, “para os

⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/depois-de-seis-anos-de-lei-de-acesso-estatais-ainda-resistem-a-abrir-dados.shtml>

amigos pão, para os inimigos pau”), falseamento do voto (compromissos visando “coisas concretas”) e a desorganização dos serviços públicos locais. O poder público era usado no atendimento de interesses privados e as leis eram vistas como uma ferramenta para ser usada contra os inimigos políticos. O coronelismo era um sistema social que existia por meio da troca de favores entre o coronel (autoridade local) e os políticos estaduais e federais.

(...) Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral, porque, em política, no seu critério, “só há uma vergonha: perder”. Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal. (LEAL, 1975, p. 39).

Ao longo das décadas, várias mudanças ocorreram nesse cenário, entre as quais, o crescimento das cidades, o desenvolvimento das telecomunicações, dos transportes, o aperfeiçoamento da legislação eleitoral, os fluxos migratórios. No entanto, alguns traços do coronelismo ainda podem ser observados nas relações sociais de hoje, sobretudo nas que têm o Estado como protagonista. Essas características que emergem de um resgate histórico e cultural, indicam as dificuldades encontradas quando se trata de mudança de mentalidade ou, até mesmo, explicam a lentidão na adoção de ações que ultrapassem os preceitos normativos e fortaleçam a democracia, estimulando a participação cidadã nos debates de interesse público.

Percebe-se, pois, que a trajetória percorrida pela cidadania ainda está em construção. São os direitos civis, sociais e políticos os pilares que sustentam essa cidadania, um fenômeno que, para Carvalho, é “complexo e historicamente definido” (2004, p. 8-9). Ao falar sobre a sequência de formação desses direitos no Brasil, o autor evidencia mais uma questão que pode ajudar a entender as dificuldades para a consolidação plena da democracia e do exercício efetivo da cidadania: houve uma inversão e maior ênfase nos direitos sociais.

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2004, p. 219-220).

Já no Reino Unido, por exemplo, a sequência de efetivação dos direitos começou com as garantias civis, depois vieram os direitos políticos e, por último, os direitos sociais.

Dimensão Comunicacional da LAI

Como visto, o desafio de possuir uma legislação que regulamentasse o direito à informação foi substituído pela atual dificuldade cultural e administrativa de assegurar o acesso. Há também outros fatores sociais que devem permear essa discussão, como a necessária distinção entre acesso e apropriação. O estímulo ao acesso e à participação social contidos na Lei precisam ser acompanhados de um aumento na capacidade dos cidadãos de processarem as informações recebidas. Dito de outro modo, o investimento em educação é fundamental para que os cidadãos não apenas acessem, mas exerçam seus direitos sociais e políticos se apropriando, de fato, das informações públicas. Esse processo de apropriação ocorre por meio da mediação e permite a compreensão das informações públicas. Batista (2014) ao dialogar com Bobbio, afirma que a sociedade precisa aprender a ver e entender as decisões dos governantes e se apropriar desses atos. Ao citar Habermas, a autora defende que a mediação é necessária porque a tradução da informação pública em termos acessíveis ao homem comum é uma necessidade permanente.

Nesse ponto, é preciso destacar outros aspectos, como a formatação e a linguagem adequada das informações, a democratização das ferramentas tecnológicas, além da publicização da norma para que todos os cidadãos a conheçam e saibam como fazer valer seus direitos. Tudo isso está ligado à comunicação e pode auxiliar para que a LAI seja encarada não apenas como uma forma de inibição, uma transparência que só existe por força jurídica. Percebe-se, pois que a dimensão comunicacional que envolve o direito de acesso à informação tem potencial para auxiliar numa mudança das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Nesse contexto, a comunicação pública exerce um papel fundamental, pois envolve uma troca de informações entre Estado e sociedade. Trata-se de uma relação dialógica na qual emissor e receptor alternam de posição em distintos momentos e discutem temas de interesse público. Essa interação seria mais efetiva se fosse regida por princípios como o direito à informação dos cidadãos e a transparência dos fluxos comunicacionais do Estado. Dessa forma, a incorporação da LAI e o que ela representa em termos de direito, democracia e cidadania na comunicação pública estatal tem potencial não só para

contribuir com o cumprimento da norma, mas para também auxiliar numa mudança de cultura que tenha o direito de acesso como substituto de uma cultura de distanciamento e de opacidade.

Mas de qual comunicação pública está se falando? Apesar de alguns autores afirmarem que ainda se trata de um conceito em desenvolvimento e que possui várias vertentes em diferentes países, adota-se aqui a dimensão que a identifica como a comunicação estabelecida entre o Estado e os cidadãos. Brandão, em artigo que discute a definição do termo, explica que

(...) dentre os múltiplos significados da expressão *comunicação pública*, é possível encontrar um ponto comum de entendimento que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. É com este significado que no Brasil o conceito vem sendo construído, sobretudo por força da área acadêmica que tem direcionado seu pensamento para esta acepção. (BRANDÃO, 2007, p. 9).

No entanto, estudos apontam que os princípios integrantes da comunicação pública no Brasil estão mais relacionados a construção de uma imagem positiva seja do órgão, seja da autoridade de plantão. Nesse contexto, o cidadão é visto como receptor de mensagens e não como um partícipe e detentor de direitos a serem respeitados. “A comunicação governamental frequentemente é a comunicação de um governo que quer se divulgar, quer mostrar as suas conquistas e realizações. O foco é determinada gestão”. (GERALDES; SOUSA, 2013, p.4). Essa realidade pode indicar algumas razões pelas quais os pressupostos da LAI permanecem distante das políticas de comunicação pública.

A Teoria da Ação Comunicativa

A TAC foi desenvolvida, em 1981, pelo sociólogo e filósofo alemão Jürgen Habermas. De maneira geral, trata-se do estudo das relações sociais por meio das negociações que os indivíduos estabelecem ao participar dos processos comunicativos. A teoria está baseada numa visão dialética da sociedade, composta pelo mundo da vida ligado à ação comunicativa e pelo sistema que está relacionado à ação estratégica (ou instrumental).

As interações sociais que envolvem a razão instrumental são orientadas por objetivos particulares, por resultados imediatos. Já as que envolvem a razão comunicativa estão fundamentadas em princípios morais, no bem comum, e são orientadas pela busca do consenso (ou entendimento). Nesse contexto, a ação comunicativa seria a solução para

a construção de novas relações sociais baseadas no diálogo e na ética. (PALERMO, 2013). O mundo da vida e a ação comunicativa são conceitos complementares, sendo assim, devem ser compreendidos em conjunto. “Os sujeitos da ação comunicativa buscam entender-se e construir uma definição comum de cada situação e chegar a um consenso sobre algo no mundo” (HABERMAS apud GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 6). A TAC pressupõe, então, um agir voltado para o entendimento nas ações sociais, de modo que os atores busquem conciliar seus objetivos com os acordos existentes, ou a serem negociados, de forma comunicativa. Importante compreender que o alcance desse acordo depende das pretensões de validade dos agentes da ação: a verdade, a legitimidade e a autenticidade, que se manifestam por meio da aceitação ou não dessas pretensões. (PEREZ, 2014).

Para que esse propósito essencial da ação comunicativa seja atingido é necessário que os sujeitos compartilhem aspectos sociais e linguísticos. É o mundo da vida, espaço onde o entendimento é alcançado por meio de interações mediadas pela linguagem e que se fundamentam numa busca pela compreensão. As condições necessárias para garantir uma ação comunicativa voltada para o bem comum, de acordo com Habermas, são:

a) publicidade inclusão: ninguém que, à vista de uma exigência de validade controversa, possa trazer uma contribuição relevante, deve ser excluído; b) direitos comunicativos iguais: a todos são dadas as mesmas chances de se expressar sobre as coisas; c) exclusão de enganos e ilusões: os participantes devem pretender o que dizem; e d) não-coação: a comunicação deve estar livre de restrições, que impedem que o melhor argumento venha à tona e determine a saída da discussão. (HABERMAS, 2002, p. 67).

Diferente da ação comunicativa, a ação estratégica não depende do consenso. Trata-se de ações baseadas no conceito da razão teleológica e que ocorrem inseridas em subsistemas, onde o poder e o dinheiro dirigem as relações sociais. A ação estratégica na sociedade interfere na lealdade ou aceitação das questões do mundo da vida compartilhadas pelos participantes do diálogo, como a ética por exemplo. Habermas explica que na ação estratégica,

(...) o ator atinge um fim, e faz com que se produza o estado de coisas desejado, escolhendo, numa situação dada, os meios mais convenientes e aplicando-os de forma adequada (...) A ação teleológica se amplia e se converte em ação *estratégica* quando no cálculo que o agente faz de seu êxito intervém a expectativa das decisões de, pelo menos, um outro agente que também atua visando a realização de seus próprios objetivos. (HABERMAS apud GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 6).

A TAC é considerada por alguns autores como um modelo utópico porque não considera as relações de força e os conflitos existentes nas interações sociais. Miguel (2017), por exemplo, defende que ter o consenso como ideal diante da diversidade de interesses antagônicos é inócuo, pois apenas o silenciamento das divergências seria a forma de alcançá-lo. Para Santillana (2011), embora Habermas defenda que o mundo da vida e o sistema são dimensões autônomas, a segunda está inserida na primeira, pois não haveria ações de comunicação isentas de dominação e de relações de poder, pois estas fazem parte da cultura, dos hábitos e até mesmo da linguagem.

Palermo (2013) defende que significativa parte das críticas à TAC decorrem da densidade do pensamento habermasiano, pois a teoria seria fruto do diálogo que o autor produz com vários pensadores, entre eles, Karl Marx, Max Weber, Émile Durkheim e os pensadores da Escola de Frankfurt. A discussão realizada com esses pensadores busca compreender o lugar da razão nas sociedades atuais e suas complexidades. E Habermas vai mais além, explorando dimensões, até então, não exploradas.

Se para os destacados autores a perda de sentido da vida moderna está, em linhas gerais, no crescente papel da racionalização do mundo da vida, pois as sociedades e as instituições tornaram-se cada vez mais orientadas pela ação estratégica, Habermas, por outro lado, enfoca na crítica procedimental da razão comunicativa e intersubjetiva como uma espécie de chave para se compreender as sociedades modernas e formular respostas adequadas às relações humanas em suas várias instâncias, especialmente no tocante à política, às relações sociais e, por conseguinte, à ética. (PALERMO, 2013, p. 2).

Considerando as referidas críticas, mas entendendo também que Habermas tem o consenso como uma das coordenadas centrais da TAC e como um dos objetivos implícitos das relações comunicativas, percebe-se que se trata de uma situação ideal que requer igualdade de condições entre os sujeitos participantes. Por mais que não encontre consonância imediata com o que ocorre na prática, a teoria serve para pensar as relações sociais e os princípios que estão implícitos ou explícitos nelas.

Pensando os sujeitos da ação comunicativa como sendo o Estado e o cidadão, a LAI pode ser considerada um enunciado, que ao chegar ao conhecimento do cidadão abre a possibilidade de solicitação de acesso e de toda potencialidade que esse acesso às informações possui. “Contudo, este saber é definido por um espaço de indefinição colocado entre os sujeitos comunicativos (cidadão e Estado), sendo, portanto, necessário seguir uma regra para determinar até que ponto é possível distinguir os diferentes

interesses – ter direito ou não ao acesso”. (REIS, 2014, p.38) Ainda que possuam intuítos diferentes, a cada pedido de acesso, cidadão e Estado invertem a posição de sujeito falante ou ouvinte na discussão do que é ou não informação de interesse público, por exemplo. Essa relação dialógica pode levar os dois sujeitos ao consenso. É nesse sentido, que a norma pode ser considerada um instrumento de diálogo entre o Estado e os cidadãos, um mecanismo que pode aproximar a sociedade da administração pública.

É necessário perceber, porém, que a razão predominante nas instituições públicas não é a comunicativa. A tecnicidade, as estratégias que visam objetivos, a instrumentalização das ações sugere que a razão estratégica está presente no funcionamento das instituições e, até mesmo, na comunicação pública desenvolvida por elas. A LAI, sendo este mecanismo de diálogo que favorece a busca do consenso, objetivo implícito de uma ação comunicativa, representa também um ponto de tensionamento dessa razão estratégica, o que pode gerar dificuldades, crises, mas também pode representar o início de um processo de mudança.

Apesar de estar estruturada no uso do saber sem propósito, a TAC não está desconectada da razão instrumental. A ideia de Habermas é dialética na medida em que contrapõe a racionalidade comunicacional mediada pela linguagem, da razão instrumental. Também é relevante mencionar que na teoria habermasiana, as interações sociais que ocorrem no mundo da vida são alicerçadas pela solidariedade entre os indivíduos. O mesmo não se aplicaria “aos subsistemas, onde encontramos a generalização das ações estratégicas e os correspondentes movimentos de engodo e manipulação”. Por outro lado, o conflito representa o oposto, ou seja, o fracasso na busca da harmonização das ações e do consenso. (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 11).

Esse foco do autor na busca pela compreensão das interações sociais por meio do entendimento das enunciações dos participantes no processo comunicativo, faz com que a TAC seja considerada adequada para as reflexões que a LAI suscita. A legislação carrega consigo questões históricas e sociais complexas que precisam ser discutidas à luz de conceitos atuais de democracia, transparência, bem comum. Os tensionamentos que a LAI provoca e os desafios que a ela são colocados podem ser pensados a partir da relação dialética entre a ação comunicativa e a ação estratégica. A LAI seria um instrumento de ação comunicativa com potencial de aproximar o cidadão e o Estado numa busca pelo consenso, mas está inserida num campo onde a razão estratégica e suas características

prevalecem. Essa controversa presença e os seus desdobramentos merecem observação e estudo constantes.

Considerações Finais

Desde a promulgação da Constituição, os cidadãos brasileiros possuem direito de acessar as informações geradas no âmbito da administração pública. Mas a efetivação da transparência como um dever do Estado e do acesso à informação como princípio básico da cidadania só ocorreu em 2012, com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação. Como visto, a legislação é considerada um marco por vários motivos, entre eles, por estabelecer regras a serem cumpridas pela administração, por ser fruto de esforço empreendido pela sociedade civil, além de possuir potencial para mudar a histórica opacidade e distanciamento que imperam nas relações entre o Estado e os cidadãos.

Apesar dessa inegável relevância social, a LAI enfrenta obstáculos até mesmo no cumprimento das regras basilares que a compõem. Percebe-se que a construção de uma cultura da transparência requer muito mais do que uma legislação que sistematize o direito à informação, pois o acesso é apenas o primeiro passo para alcançar as condições essenciais que levam ao exercício pleno de outros direitos e deveres sociais. Para tanto, é essencial ir além da normatização, promovendo ações que coloquem o cidadão na posição de verdadeiro proprietário das informações públicas.

Nesse contexto, o viés comunicacional da Lei de Acesso ganha relevância e, mais especificamente, o papel da comunicação pública estatal, pois na medida que a razão estratégica que a compõe ceder lugar a uma ação comunicativa regida por valores morais e pelo diálogo, o cidadão deixará de ser apenas o destinatário de mensagens e passará a ser um parceiro, um interlocutor, cuja participação seja estimulada e entendida como um direito a ser respeitado.

Considerando as ideias de Habermas, as interações entre o cidadão e o Estado podem levar a um consenso, desde que pautadas pelo diálogo e por ações comunicativas regidas pelo bem comum, diminuindo assim as tensões decorrentes de interesses divergentes: de um lado a busca do cidadão pela informação e, de outro, a retenção dessa mesma informação pelos agentes públicos. Assim, é preciso encarar a LAI como um instrumento de mediação entre Estado e sociedade, mas não só. É essencial tê-la como uma ponte que, ao conduzir o cidadão ao conhecimento de outros direitos, estimula a transparência, a participação, o controle social dos atos públicos e, assim, fortalece a democracia.

Referências bibliográficas

BATISTA, Carmem Lúcia. **Mediação e apropriação**: Questões do direito de acesso à informação. In: Moura, Maria Aparecida (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Estado, sociedade e governo**: para uma teoria geral da Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de Comunicação Pública**. In: Duarte, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.> Acesso em: 25 set. 2018.

_____. Controladoria Geral da União. **Cartilha de Acesso à Informação**. Brasília: CGU, 2011, 24p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaogov/materiais-interesse/CartilhaAcessoInformação.pdf>>. Acesso em: 27 set. de 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho/ José Murilo de Carvalho. – 6ª ed. – Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2004.

CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza; LIMA, Marcia H. T. de Figueredo. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil. In: Moura, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

GERALDES, E.; SOUSA, Janara. **As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública**. In: XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2013, Manaus. XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013.

GUTIERREZ, Gustavo Luiz; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine. **Teoria da Ação Comunicativa (Habermas)**: estrutura, fundamentos e implicações do modelo. Veritas: Revista de Filosofia da PUCRS. Porto Alegre, n.1, v.58, 2013.

HABERMAS, J. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Jürgen Habermas; tradução Lucia Aragão; revisão Daniel Camarinha da Silva. – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2002.

_____. **Teoria do Agir Comunicativo**. Vols I e II. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

_____. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa/ Jürgen Habermas; tradução de Flávio R. Kothe. – Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**/ Sergio Buarque de Holanda. 26 ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2. Ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**, 2ª edição, revisada e atualizada. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência**: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2014.

PALERMO, Luis Claudio. **A importância da teoria do agir comunicativo na atualidade**: racionalidade, mundo da vida e democracia deliberativa. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Macapá, n. 6, 2013.

PAULINO, Fernando de Oliveira; SILVA, Luiz Martins. **Jornalismo, transparência e aplicação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais**. In: 10º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor), Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://www.sbpjor.org.br/sbpjor/?p=11689>>. Acesso em mai. 2018.

PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. **Democracia, agir comunicativo e tecnologia**: a contribuição da tecnologia para a democracia, sob a ótica de Jürgen Habermas/ Miriam Azevedo Hernandez Perez. – 1. Ed. – Curitiba, PR: CRV, 2014.

REIS, Lígia Maria de Souza Lopes. **A Lei Brasileira de Acesso à Informação e a Construção da Cultura de Transparência no Brasil**: Os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

SANTILLANA, A. **Del mundo de la vida al sistema**: el poder integrador del poder. Andamios vol.8 no.16 México may./ago. 2011. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632011000200011&script=sci_arttext&tlng=en