LP-1 – Produção, Mediação e Gestão da Informação

A TRANSPARÊNCIA ATIVA DA INFORMAÇÃO: USO DAS REDES SOCIAIS ELETRÔNICAS PELOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS

THE ACTIVE TRANSPARENCY OF INFORMATION: USE OF ELECTRONIC SOCIAL NETWORKS BY STATE PROSECUTORS' OFFICES

João Rodrigo Santos Ferreira[1]

Edivanio Duarte de Souza[2]

Resumo: A crescente valorização dos preceitos democráticos e o substancial aumento da participação civil nas decisões públicas são consequências da inovação das relações sócio-políticas entre a sociedade e seus agentes públicos. Nesse contexto, objetiva avaliar a mediação da transparência ativa da informação com o uso das mídias sociais eletrônicas no domínio dos Ministérios Públicos Estaduais. Trata-se de uma pesquisa documental de caráter descritivo e natureza qualiquantitativa, que buscou identificar parâmetros de avaliação da transparência ativa da informação nos canais eletrônicos de comunicação, considerando os indicadores e as métricas para avaliação de e-Serviços, o Manual do Portal da Transparência do Ministério Público, bem como leis e resoluções do ordenamento jurídico brasileiro. Apresenta um quadro geral da contribuição desses novos canais para a efetividade da transparência ativa e a formação de uma sociedade mais participativa e democrática. Considera que o Estado brasileiro precisa pensar na transparência da informação como um dos fatores basilares de desenvolvimento social.

Palavras-Chave: Mediação da informação; Transparência ativa da informação; Ministério Público Estadual. Redes sociais eletrônicas.

Abstract: *The growing value of democratic precepts and the substantial increase of civil participation in public decisions are consequences of the innovation of socio-political relations between society and its public agents. In this context, it aims to evaluate the mediation of the active transparency of information with the use of electronic social media in the domain of the State Public Prosecution Service. This is documentary research of descriptive character and qualiquantitative nature, which sought to identify parameters for the evaluation of the active transparency of information in the electronic channels of communication, considering the indicators and metrics for the evaluation of e-Services, the Manual of the Transparency Portal of the Public Prosecution Service, as well as laws and*

[1] Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Alagoas. *joaorsferreira@gmail.com*.

[2] Doutor em Ciência da Informação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Alagoas. *edivanio.duarte@ichca.ufal.br.*

resolutions of the Brazilian legal system. It presents a general picture of the contribution of these new channels to the effectiveness of active transparency and the formation of a more participatory and democratic society. It considers that the Brazilian State needs to think about the transparency of information as one of the basic factors of social development.

Keywords: *Mediation of information; Active transparency of information; State Public Prosecutor's Office. Electronic social networks.*

1 INTRODUÇÃO

A informação e o conhecimento na atualidade são considerados como principais insumos para o desenvolvimento pessoal e social em seus mais variados aspectos. Com a popularização e a dinamicidade de novas tecnologias de informação e canais eletrônicos de comunicação, o acesso à informação se tornou mais fácil e isso tem contribuído para o desenvolvimento de uma sociedade mais crítica e mais ativa.

As novas mídias sociais têm criado um ambiente familiar para mediação da informação e isso tem chamado a atenção dos agentes públicos para o uso da ferramenta em prol da efetiva transparência ativa. O presente estudo busca avaliar a prática da transparência ativa da informação no contexto dos Ministérios Públicos Estaduais a partir da incorporação de tais instrumentos e canais eletrônicos de comunicação em massa.

É inegável que o uso das novas tecnologias de informação e comunicação está modificando e inovando a relação entre o Estado e seus agentes públicos e a sociedade. Dessa forma, evidencia-se a importância da avaliação da prática da transparência ativa tão necessária para impulsionar a participação cidadã e o consequente desenvolvimento social. A primeira parte da pesquisa identificou parâmetros que nortearão a avaliação da transparência mediada pelas novas ferramentas informacionais e canais eletrônicos de comunicação. Muitos desafios ainda precisam ser superados para que se alcance a almejada transparência ativa da informação. Mas já é possível notar que o Brasil caminha em direção a essa desejada realidade.

Nessa primeira etapa da pesquisa, foram levantados os parâmetros que servirão como base para avaliar a multiplicidade de canais eletrônicos usadas pelas unidades

ministeriais na disponibilização da informação, caracterizando, dentre outros, os níveis de acesso, a acessibilidade e a proatividade dos serviços informacionais condicionados por tais ferramentas, e avaliar a adequação da informação disponibilizada aos parâmetros desejáveis da transparência ativa.

A partir disso, apresenta-se um quadro geral da forma como a transparência praticada pelos Ministérios Públicos está alcançando seus usuários e, possivelmente, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e social.

2 REFERENCIAIS TEÓRICOS

O fortalecimento da democracia, aliado a uma tendência mundial de democratização da informação e do conhecimento, potencializado pelas novas tecnologias digitais de informação e comunicação, vem transformando o papel do Estado e de seus agentes públicos, abrindo caminho para a participação mais ativa da sociedade nas decisões públicas.

A mediação, nesse contexto, assume um papel importante no processo de desenvolvimento social e deve ser entendida como um dos principais mecanismos de interação entre o Estado e a sociedade. Sendo assim, a mediação pode ser comparada à imagem de uma ponte, conforme alude Almeida Júnior (2008): “O senso comum dos profissionais da área identifica a mediação da informação com a imagem de uma ponte. Esta, como aquela, permite a relação entre dois pontos que, de alguma forma, estão impedidos de interagir por obstáculos e empecilhos.”. Essa ligação, esse relacionamento mútuo é primordial para a ascensão da postura ativa da sociedade. Nesse sentido, fica mais fácil perceber, nas palavras de Gomes (2014, p.55) “[...] que o objetivo implícito da mediação da informação consiste no desenvolvimento do protagonismo social e que esta é dependente do processo dialógico [...]” entre Estado e sociedade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece o acesso à informação como direito fundamental, ao expressar, no art. 5º, inciso XXXIII, que:

> Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas

> no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

A posição que o Estado e de seus agentes públicos assumem no processo de mediação da informação, exige uma postura enérgica quanto à prática da transparência ativa, propiciando maior acesso e acessibilidade à informação, bem como ao conhecimento dos atos públicos, tornando a população mais participativa e influente.

Esse entendimento tem contribuído para inserção no ordenamento jurídico brasileiro de normas e regulamentos que possam assegurar o acesso à informação como, por exemplo, a Lei nº 12.527, de 19 de novembro de 2011 (*Lei de Acesso à Informação*), a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (*Marco Civil da Internet*) e a Lei nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera o *Marco Civil da Internet*. (BRASIL, 2011, 2014, 2018).

Ao discutir a efetividade do acesso à informação, Souza (2014, p. 2561-2562) destaca as potencialidades do atual contexto, na medida em "[...] que as novas tecnologias de informação e comunicação colocaram à disposição da sociedade contemporânea um instrumental capaz de promover diferentes formas de organização e participação em seus diversos matizes."

A partir da necessidade de atendimento à exigência legal e inserção no contexto tecnológico, muitos agentes governamentais criaram páginas virtuais, aplicações e perfis em redes sociais com o intuito de mediar a democratização de informações de interesse individual e/ou coletivo. Com efeito, abre-se um leque de possibilidades para a transparência ativa da informação que pode alcançar um número ainda maior de usuários.

> Parece-nos razoável afirmar que as possibilidades democráticas podem ser influenciadas pelas novas tecnologias de informação, haja vista que estas trilham caminhos e mecanismos institucionais que facilitam o acesso à informação transformando-os em instrumentos de consolidação do seu regime democrático ao ampliar a participação cidadã e fortalecer os instrumentos de controle da gestão pública produzindo, implicitamente, uma sociedade mais bem informada com direitos humanos mais bem protegidos no intuito de refinar e ampliar a visão do cidadão. (CUNHA, 2014, p. 187).

Estes são indícios de uma mudança do paradigma, que estabelece a publicidade e transparência como regra e o sigilo como exceção. Essa percepção foi mais bem fundamentada com a publicação da *Lei de Acesso à informação*, que criou mecanismos que possibilitam, a pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas de órgãos e entidades.

É inegável que um conjunto de esforços de ordem estrutural, educacional e legal deve ser viabilizado para que a transparência ativa se concretize de forma mais igualitária. Com efeito, "A falta de educação digital é um dos grandes fatores de exclusão digital do cidadão brasileiro. Não enfrentar essa realidade, que é maior do que simplesmente capacitar pessoas, é ignorar os verdadeiros fatores que impedem o florescimento da internet no país." (GONÇALVES, 2017, p. 191). A ausência dessas competências impossibilita que os serviços providos sejam acessados pela população, o que colocaria em dúvida a efetividade do dever de publicidade dos atos administrativos por eles proferidos.

Após a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público tornou-se um instrumento de controle para a garantia do cumprimento constitucional e agente de transformação social voltado às necessidades do cidadão. Ao Ministério Público foi atribuída "[...] a função de guardião da Constituição, de seus princípios, dos valores, dos deveres e direitos fundamentais que consagra, conferindo, assim, a própria tradução e síntese da função de *garante* da legalidade democrática". (JATAHY, 2014, p. 35).

Nesse sentido, considerar a prática da transparência ativa da informação no contexto dos Ministérios Públicos Estaduais servirá como mola propulsora para a prática da transparência ativa em outros setores sociais, visto que essas instituições poderão se apresentar como modelo positivo de atuação em nome do Estado, fiscalizando as práticas deste e de seus agentes públicos e em favor de uma sociedade participativa.

A popularização e a dinamicidade das novas ferramentas e tecnologias de comunicação, viabilizados pelo crescente uso da Internet, estão inovando a mediação da informação e possibilitando a prática da transparência ativa e, consequentemente, a participação social e controle dos atos praticados pela Administração Pública.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa se encontra em andamento e, conforme exposto acima, objetiva avaliar a prática da transparência ativa da informação no contexto dos Ministérios Públicos Estaduais a partir da incorporação de canais eletrônicos de comunicação em massa. Nesse sentido, trata-se de uma *pesquisa descritiva*, que busca uma definição desses elementos analíticos ou, conforme esclarece Rocha (2002), de suas relações com os outros, ou ainda, das relações correntes entre suas variáveis.

No que se refere à *abordagem*, caracteriza-se como um *estudo de casos múltiplos* já que contempla mais de uma unidade do Ministério Público. Além disso, adota-se uma abordagem de *natureza qualiquantitativa* porque, nos termos dos ensinamentos de Alves (2003), parte de parâmetros e examina hipóteses de caráter particular e, complementarmente, analisa tais parâmetros observando o ponto de vista de sua significância e adequação às características do objeto estudado buscando construir um quadro geral acerca da transparência ativa da informação.

No que se refere ao *instrumento de coleta de dados*, trata-se de uma *pesquisa documental*, posto que se utiliza das fontes que não receberam tratamento analítico e tem como vantagem não necessitar de contato com pessoas e ser de baixo custo.

O universo da pesquisa compreende os Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público do Distrito Federal. A amostra intencional, por sua vez, contempla cinco unidades ministeriais distribuídas em todo território nacional, observando o critério de representatividade das respectivas regiões, Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul.

Na coleta de dados, utiliza-se a *documentação indireta,* que, conforme Alves (2003), compreende consultar documentos. Para tanto, faz-se uso de documentos eletrônicos disponíveis nos *sites* e canais eletrônicos oficiais dos Ministérios Públicos Estaduais.

Os dados já coletados foram organizados em quadros, buscando melhor visualização e maiores condições de análises. Nas fases seguintes, ao acessar os *sites*, será(ão) observada(s) a existência/pertinência ou não dos itens e serviços relacionados aos

indicadores e métricas considerados para sua avaliação. A adoção do “SIM” ou “NÃO”, nesse sentido, garantirá maior objetividade na sistematização e na avaliação.

A análise e a discussão dos serviços relacionados à transparência ativa têm como referência alguns parâmetros fundamentais à qualidade dos serviços prestados por meio eletrônico. Procedimentalmente, serão priorizados os aspectos que contribuem para a mediação eletrônica da informação voltada à transparência ativa, tomando como base os referenciais teóricos adotados.

4 RESULTADOS PARCIAIS

A transparência ativa da informação no contexto eletrônico pode ser considerada a partir de diferentes desdobramentos, tanto do ponto de vista da exigência legal, ou seja, com a implementação dos portais da transparência, quanto da sua manifestação em *sites* e mídias sociais oficiais, por exemplo. É essencial, para o desenvolvimento do estudo, identificar se existe uma uniformidade ou uma homogeneidade dos critérios de transparência que são adotados nesses domínios. Considerando que o estudo vai focar no uso das mídias sociais, é importante que seja observada a Recomendação nº 58, de 5 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público CNMP, principalmente o que consta em seus artigos 7º e 8º, onde expõe recomendações acerca da comunicação institucional através das mídias digitais.

Neste primeiro momento da pesquisa objetivou-se fazer um levantamento dos parâmetros de avaliação de serviços eletrônicos disponíveis. Para seleção de tais parâmetros foram considerados os Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços publicados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), o Manual do Portal da Transparência do Ministério Público, a recomendação nº 58/2017, as resoluções nºs 86/2012 e 89/2013, publicados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Quadro 1: Fontes de parâmetros de avaliação

FONTES	FINALIDADE
Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços	Avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados por meios eletrônicos de acordo com a conveniência para o cidadão (BRASIL, 2007).
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. (BRASIL, 2011).
Manual do Portal da Transparência do Ministério Público	Estruturar a comunicação com o público no âmbito dos sítios dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro, primar pela padronização, pela uniformidade, pela clareza das informações e da linguagem de fácil compreensão, aprimorando a possibilidade de compreensão dos dados de modo universal. (CNMP, 2016).
Recomendação nº 58, de 5 de julho de 2017	Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. (CNMP, 2017).
Resolução nº 86, de 21 de março de 2012	Dispõe sobre o "Portal da Transparência do Ministério Público" (CNMP, 2012).
Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2013	Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. (CNMP, 2013).

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Como resultado do levantamento, foram identificados os parâmetros que servirão para avaliação da transparência ativa da informação nos canais eletrônicos de comunicação, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Parâmetros para avaliação da transparência da informação

PARÂMETRO	DESCRIÇÃO
Nível de Maturidade	Traduz em que medida o serviço é prestado de maneira totalmente desmaterializada e completa.
Facilidade de Uso	Trata da qualidade de interação e navegação da interface para acesso aos serviços.
Comunicabilidade	Trata da receptividade e abertura à influência e participação dos cidadãos, assim como a capacidade de oferecer ajuda para facilitar o acesso às informações prestadas.
Multiplicidade de Acesso	Trata da capacidade de oferecer serviços e informações por outros meios eletrônicos.
Acessibilidade	Diz respeito à participação das pessoas portadoras de deficiência no uso de produtos, serviços e informações de forma irrestrita.
Disponibilidade	Verifica quanto o serviço prestado está disponível para acesso do cidadão/usuário.
Transparência	Traduz a responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos.
Confiabilidade	Traduz a qualidade do sistema que permite ao usuário/cidadão confiar, justificadamente, no serviço prestado.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A recomendação nº 58 do CNMP amplia a abrangência dos parâmetros identificados pela SLTI, possibilitando maior compatibilidade avaliativa com a informação disponibilizada nas mídias sociais. No entendimento do CNMP (2016), essas medidas avaliativas intencionam dar um tratamento coerente e adequado ao conteúdo disponibilizado nos canais eletrônicos votados à transparência ativa, a partir de uma padronização, uniformidade e clareza das informações, possibilitando uma compreensão de modo universal. "Essa iniciativa busca, ainda, estimular a simplificação e a qualificação constante do acesso aos serviços e informações prestados nos sítios e portais públicos, garantindo a centralidade de acesso aos serviços on-line, sempre com foco no cidadão" (BRASIL, 2007, p.8). Espera-se, com tais ferramentas, apresentar um quadro geral da transparência ativa da informação no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na caminhada em direção à transparência ativa, muitos aspectos de ordem inclusiva devem ser considerados e, complementarmente, muitos desafios superados. Para que o acesso à informação mediado pelas novas ferramentas e canais de comunicação contemple um número maior de usuários, é preciso que se pense naqueles que possuem algum tipo de limitação, física ou motora, por exemplo, que dificulta o manuseio de equipamentos eletrônicos ou impede o acesso ao conteúdo disponibilizado em meio virtual. É preciso pensar naqueles que não têm educação mínima para uso desses equipamentos, e, mais que isso, não têm acesso a eles.

A Lei de Acesso à Informação estabelece procedimentos que buscam assegurar o controle social da administração pública, o desenvolvimento da cultura da transparência e, entre outros, a responsabilidade dos órgãos e entidades públicas de facilitar o acesso à informação no âmbito de suas competências, utilizando, inclusive, meios e instrumentos legítimos de comunicação viabilizados pelas tecnologias de informação e comunicação.

É preciso que a legislação brasileira pense na implementação das novas tecnologias de informação e comunicação de forma abrangente, para que a transparência seja uma realidade social e para que a sociedade assuma seu efetivo protagonismo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, O. F. Mediação da informação e múltiplas linguagens. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2008. Disponível em: http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/ixenancib/paper/viewFile/3037/2163. Acesso em: 12 jun. 2019.

ALVES, M. **Como escrever teses e monografias.** Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços.** Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Presidência da República**. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acesso em: 08 jun. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual do Portal da Transparência do Ministério Público**. 4. ed. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/LIVRO_NOVO_Manual_da_Transparencia_WEB_2.pdf. Acesso em: 08 jun. 2019.

CUNHA, C. S. Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão. *In*: MOURA, M. A. (org.). **A construção social do acesso público à informação:** contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

GOMES, H. F. A dimensão dialógica, estética, formativa e ética da mediação da informação. **Informação & Informação**: Londrina, 2014, v. 19, n.2, p.46-59. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/issue/view/929. Acesso em: 12 jun. 2019.

GONÇALVES, V. H. P. **Marco civil da Internet comentado.** São Paulo: Atlas, 2017.

JATAHY, C. R. C. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. *In*: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (Orgs.). **Temas atuais do Ministério Público**. 5. ed. Salvador: Juspodium, 2014. p. 29-42

ROCHA, P. F. **Como fazer uma pesquisa científica?:** uma abordagem teórico-prática. Maceió: Edições Catavento, 2002.

SOUZA, E. D. O direito à informação: das condições de acesso à Lei nº 12.527/11. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 15., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2014. Disponível em: http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/2729. Acesso em: 22 dez. 2018. p. 544-2564.