

As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública¹

Elen Geraldês²

Janara Sousa³

Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação Pública, a LAI, foi implementada na administração pública brasileira. No entanto, ela enfrenta o risco de ser vista apenas como um dispositivo burocrático, esvaziado de suas potencialidades para aumentar a participação do cidadão e tornar o Estado brasileiro mais transparente. Para resgatar esse papel, analisamos as suas quatro dimensões comunicacionais: a de um aspecto da comunicação pública, fundamentada no valor da transparência e na necessidade de diálogo e de troca com o cidadão; a de diretriz e princípio das políticas de comunicação das organizações públicas; a de “instrumento” de comunicação no qual o meio internet se torna fundamental e a de pauta e fonte do jornalismo. Apontamos, também, as teorias da comunicação que podem ajudar a explicar essas dimensões e compreender a lei. Por fim, mostramos seus limites e possibilidades, que são a criação de mecanismos de participação popular, tornando a escuta ativa, e a contínua avaliação do desempenho de cada organização pública no exercício da lei.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação; comunicação pública; políticas de comunicação; Lei de acesso à informação pública.

INTRODUÇÃO

A aprovação da lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação Pública – ou LAI – no Brasil, em novembro de 2011, veio acompanhada de muitas expectativas e temores. O país foi o 90º do mundo a adotá-la, após uma intensa luta de jornalistas, pesquisadores, integrantes de movimentos pela democratização da comunicação, entre outros profissionais e representantes da sociedade civil unidos pela expectativa de um Estado que se comunicasse mais e melhor. Um Estado transparente. A LAI parecia ser a porta de acesso para desvendar o passado autoritário do país, ao ajudar a revelar os responsáveis por mortes, torturas e desaparecimentos na ditadura militar de 1964. Mas havia o temor de que ela

¹ Trabalho apresentado ao GP Políticas e Estratégias da Comunicação, do XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da

² Professora do Curso de Graduação e Pós. Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, email: elenger@ig.com.br

³ Professora do Curso de Graduação e Pós. Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília email: janara.sousa@gmail.com

exigisse um esforço imenso, inviável, das organizações públicas para atenderem às demandas dos cidadãos. Os militantes da LAI também temiam que ela nunca saísse do papel, fosse uma letra morta, inaplicável.

Um ano depois, já foi possível observar que a LAI “pegou”. Levantamento divulgado pela Controladoria Geral da União, em dezembro de 2012, mostrou que foram registradas aproximadamente 49 mil solicitações ao governo federal, um número expressivo, embora ainda pequeno diante do tamanho da população brasileira.

A lei não cumpriu todas as expectativas, nem justificou os temores. As matérias de impacto produzidas com a utilização da LAI foram poucas, mesmo porque exigiam um “ethos investigativo” do jornalismo, e a atividade tem sido marcada por mudanças estruturais que não favorecem esse papel. Por outro lado, se considerarmos os números em ascensão, a lei realmente “funciona”. Conseguiu-se modelar um sistema para dar conta das solicitações do público. Os sites públicos foram adaptados para informar a sociedade e prestar contas da atuação do Estado. E agora?

Nossa pressuposição é de que a LAI corre o risco de se burocratizar, de se tornar apenas um ônus da administração pública do qual se incumbem burocratas. Neste artigo, pretendemos resgatar as dimensões comunicativas da lei, que estiveram presentes nos esforços para a sua criação. São elas: sua constituição como aspecto da comunicação pública, em um embate entre um estado opaco e um estado transparente; a necessidade de compreendê-la como uma política de comunicação, não somente uma ação ou estratégia; a importância da internet enquanto meio disseminador e facilitador e seu potencial enquanto pauta ou fonte jornalística. Objetivamos mostrar, também, como essas dimensões podem ser estudadas no campo da comunicação, beneficiando-se de seus conceitos e teorias. Realizaremos uma revisão bibliográfica ancorada em textos produzidos sobre a lei pelo próprio estado, sobretudo pela Controladoria Geral da União e por movimentos que lutam pela aplicação da lei, sempre em diálogo com as teorias da comunicação fundamentais para ampliar, questionar e problematizar sua viabilidade

Vamos começar por situar a LAI no estado brasileiro diante da luta contra a opacidade, o aspecto mais contumaz desta lei.

MUDANÇA PARADIGMÁTICA

Breve voo pelo pensamento social brasileiro permite-nos afirmar que o cartorialismo e o patrimonialismo, fundamentos de uma sociedade de origem colonial, patriarcal e escravocrata, são frequentemente acompanhados por uma opacidade estatal. Pesquisadores como Gerald e Reis (2012) enfatizaram o jogo da informação no estado brasileiro. Não se trata meramente de silêncio, de um estado que se recusa a falar, mas de um estado que considera a informação uma forma de poder a ser compartilhada pelos mais próximos e a ser negada ao conjunto da população. Um estado cujo ideal é ser opaco, permitindo apenas vislumbres de informação para agradar os amigos e mobilizar o conjunto da sociedade, fechando-se em outros aspectos.

A Constituição de 1988, chamada de cidadã, colocou a transparência como princípio, diretriz e valor do estado. A consolidação da experiência democrática exige a participação popular, que só é possível com transparência. É uma mudança paradigmática:

A garantia de acesso à informação representa o compromisso de desvelar de antemão. É abrir o estado por princípio e assumir uma nova postura de transparência em vez do sigilo. Esse movimento resulta de um acúmulo histórico em busca de direitos humanos e que no nosso país se apresenta no rol dos direitos fundamentais – Artigo 5o. Desse modo, enquanto na cultura do segredo a gestão pública é pautada pelo princípio que a circulação de informação oferece riscos, na cultura da transparência entende-se que a informação pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e eficaz às demandas da sociedade. (GERALDES e REIS, 2012, p.6)

Para materializar essa necessidade de transparência, é indispensável uma comunicação pública que consiga falar com o cidadão e ouvi-lo.

Mas, enfim, como definir comunicação pública? Como diferenciá-la da comunicação governamental, por exemplo? Uma das dificuldades para isso é de ordem teórica, conceitual. O termo “comunicação pública” é utilizado por diversos autores, de diversas escolas, e está presente na tradição francesa, italiana e, mais recentemente, é retomado por pesquisadores brasileiros. Como afirma um dos mais importantes estudiosos do tema, o italiano Stefano Rolando:

Consideramos a comunicação pública não apenas como a instrumentação do poder, mas, sobretudo, como o território em que muitos sujeitos (mesmo se confrontando) buscam interesses legítimos e usam a informação e a comunicação tanto para vender algo, mas para apresentar sua identidade, sua visão, seus objetivos (ROLANDO in KUNSCH, 2011, p.26).

Mas a comunicação pública também se torna de difícil apreensão porque há uma inexperiência do país nesse tipo de comunicação. O paradigma brasileiro sempre privilegiou a comunicação privada, fundamentada exclusivamente em valores como audiência e consumo, atendendo a interesses comerciais, e realizada por grandes emissoras que, embora dependessem de concessões públicas – e , portanto, fossem um “serviço público”, ignoravam, desconsideravam ou desprestigiavam os interesses públicos.

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. Já a comunicação pública tem por foco predominante o interesse público. Vai além da divulgação dos atos de um governo, pois também quer ouvir a sociedade e interagir com ela.

Um dos riscos da comunicação pública é se tornar oficial, chapa branca, desprovida de contradições e complexidade. Outro risco importante é ser demasiadamente assimétrica, somente dirigindo-se à sociedade, distante, sem escutá-la.

As relações da LAI com a comunicação pública são de duas naturezas. A primeira é a admissão de que sem transparência não se consegue efetivar esse tipo de comunicação. A segunda é a constatação de que essa comunicação não é dada, mas construída com subsídios da sociedade, e a LAI pode incentivar e facilitar essa participação. Portanto, estudar a LAI pode ser, também, estudar os limites e possibilidades da comunicação pública.

Mas para que a comunicação pública possa se realizar, deve ser mais do que uma motivação isolada, “sazonal” de alguns governos. Ela deve ser diretriz e princípio da comunicação praticada pelo estado brasileiro. Deve se constituir política de comunicação das organizações públicas.

ALÉM DAS TÁTICAS E DAS ESTRATÉGIAS

Em seu nascimento, a comunicação nas organizações buscava atender a duas expectativas. De um lado, era necessário relacionar-se com a mídia e, assim, atingir a toda a sociedade. De outro lado, tentava se constituir como uma motivadora e educadora do público interno, criando uma adesão e fidelidade com a organização. Essa comunicação nas organizações era definida por suas táticas ou técnicas, que incluíam a produção de releases, boletins informativos, revistas institucionais etc.

Quando a comunicação nas organizações passou a valorizar o planejamento estratégico, buscou um retorno mais sistemático dos investimentos aplicados na área, mas também uma

conciliação entre missão e visão, metas e objetivos comunicacionais. Não se admitia mais uma comunicação que não considerasse os vários públicos da organização, o cenário, os concorrentes, as fragilidades e forças.

Táticas e estratégias não podem ser consideradas opções excludentes de um processo comunicacional, mas sim dimensões complementares. A competência técnica fundamentada em estratégias para atingir determinados objetivos aumenta a eficiência e a eficácia dos esforços comunicacionais. No entanto, nenhuma organização, e sobretudo nenhuma organização pública, pode responder apenas às exigências do cenário. É necessário cultivar valores, princípios e diretrizes duradouros da comunicação, associados aos valores, diretrizes e princípios da organização. É indispensável agir em uma terceira esfera, além das táticas e das estratégias, mas em conciliação com ambas: a das políticas de Comunicação.

Bueno enfatiza que essa esfera é marcada por um compromisso, um pacto institucional:

A Política de Comunicação não é apenas uma intenção que se manifesta, mas um compromisso que se assume e ela não vigora apenas no discurso, mas pressupõe um trabalho sério, de construção coletiva. (BUENO, 2009, p.2)

Tratar a LAI como uma prioridade nas políticas de comunicação de uma organização pública é pensá-la como um fenômeno comunicacional em suas duas vertentes: a transparência ativa e passiva. Na primeira, deve haver um esforço em comunicar o que a organização faz, não com o intuito de divulgação ou de posicionamento estratégico no mercado, mas de circular informação de interesse público. Os sites criados com essa finalidade devem ser fáceis de acessar, com linguagem clara e precisa, dinâmicos. Devem abrir espaço para a interação, ou seja, críticas, sugestões e comentários do público.

Já no âmbito da transparência passiva, as ouvidorias que recebem as demandas do público devem ser consideradas centros de produção de informação. Elas devem gerir o fluxo de informação na organização, não só para compreender as demandas do público e atendê-las, mas também para considerá-las informação para inspirar pautas na transparência ativa.

Para estudar os limites e possibilidades das políticas de comunicação nas organizações públicas, é fundamental mergulhar nos estudos de comunicação organizacional.

MEIO E MENSAGEM

O único meio citado na LAI é a internet. O diálogo que a lei tenta legitimar, estimar e proteger entre o cidadão e o estado passa pela internet. Duas questões advêm disso: como

melhorar o acesso do cidadão brasileiro à Rede e, dessa forma, ampliar-lhe as chances de participação? Devemos discutir, também, os limites e as possibilidades de se pensar em uma “democracia digital”.

O acesso dos cidadãos brasileiros à Rede, sua inclusão digital, passa por três discussões. A primeira é a disponibilidade de equipamentos, ou de locais para acessar esses equipamentos. Se o estado adota a internet como “ponto de encontro” com a sociedade, é necessário que parta da premissa que o cidadão deva ter o equipamento, ou consiga utilizá-lo em espaços públicos. O desenvolvimento de políticas públicas para aquisição de computadores e criação de centros comunitários de utilização desse equipamento é fundamental. Mas não só. É necessário oferecer, a qualquer cidadão, inclusive o morador de áreas rurais e periféricas, uma banda larga de boa qualidade, isto é, rápida, estável e barata. O Plano Nacional de Banda Larga, lançado pelo governo brasileiro em 2010, é um esforço nessa direção, embora sua eficácia seja limitada. Por fim, ao se pensar em acesso, é necessário refletir sobre os conteúdos ofertados e a qualidade dos sites. Eles são um convite à participação ou se constituem em uma barreira a mais? Como afirmam Ribeiro et alii:

A inclusão digital tem sido reconhecida como um novo indicador que se agrega à noção de desenvolvimento social. Mas não se trata apenas de uma estatística sobre quem possui ou não acesso à Internet: incluir digitalmente significa estimular e viabilizar condições materiais e não-materiais para que cada grupo social possa produzir sua própria visão da realidade, interpretando, criando, acessando e difundindo informações capazes de qualificar sua intervenção no mundo e instrumentalizar, no plano maior, a defesa de seus direitos (In PEREIRA e BIONDI, 2012, p.201)

Discutir as contribuições da internet ao exercício da cidadania e à construção de uma “democracia digital” é se debruçar sobre um meio. A Teoria do Meio e os estudos sobre comunicação pública digital conseguem interpretar e analisar esse fenômeno, muito além dos estudos que tentam mostrar os impactos da internet e aplaudi-la ou rejeitá-la na ótica de apocalípticos e integrados.

PAUTA E FONTE

Uma importante dimensão da LAI é a sua vocação jornalística, identificada pela categoria na luta por sua aprovação. A LAI pode gerar importantes pautas para o jornalismo, ao permitir um aguçado olhar sobre temas históricos, ao abrir documentos que tratavam da

vida e da morte de pessoas, ao trazer à luz um passado nebuloso. Pode se desdobrar em questões como corrupção, aplicação de recursos, orçamento, política internacional, acordos entre partidos políticos.

Mas não é só isso. A LAI também é presente, é futuro. Ela pode se constituir em um exercício de *accountability*, ou seja, de responsabilização do estado por suas ações. Diferentemente da denúncia, que muitas vezes reifica o escândalo, em um jogo de atores isolados, uma perspectiva de responsabilização busca explicações, alternativas e soluções. A lei permite que o jornalismo investigue as etapas de um processo e veja exatamente onde os serviços públicos são mais vulneráveis, e como modificar essa situação.

No entanto, os jornalistas já indicam barreiras para utilização da LAI. Segundo extensa pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, em 2013, é necessário treinar os servidores para o cumprimento da lei. São necessários mecanismos de fiscalização sobre os prazos, e soluções unificadas entre os diversos municípios, estados e federação para o tratamento de documentos. A transparência envolve não somente a disponibilização dos dados, mas sua apresentação de forma clara e compreensível. As matérias não saem quando há barreiras técnicas, logísticas e, no fundo, políticas para impedi-las.

Mas também é importante treinar os jornalistas sobre a lei, mostrar-lhes suas inúmeras possibilidades, sensibilizá-los ainda mais. A lei pressupõe um conhecimento sobre os mecanismos de funcionamento do estado brasileiro que nem sempre são dominados pelos profissionais de informação.

Há um choque, também, entre os tempos da lei e os do jornalismo. O tempo da lei para as organizações públicas responderem às demandas da mídia e do cidadão é de 20 dias prorrogáveis por mais dez. Para o ritmo apressado e compulsivo do jornalismo é muito, muito tempo, o que a torna subsídio exclusivamente para matérias planejadas com antecedência, combinadas com os editores, com objetivo de aprofundamento e interpretação.

No jornalismo contemporâneo, que parece atravessar inúmeras mudanças estruturais, a interpretação muitas vezes é substituída pela opinião. Os jornalistas deslocam-se do papel de produtores exclusivos de notícias para organizadores dos diversos discursos que afloram na sociedade sobre um tema. Embora essa perspectiva também tenha ganhos, como uma maior polifonia, com a possível inclusão de vozes de especialistas, de grupos organizados, de militantes etc, também há perdas. Há uma dispersão de informações, uma grande falta de

checagem e de confirmação. A investigação perdeu espaço: é cara, é lenta, não se adequa aos cânones de um jornalismo “em tempo real” em que a mídia pauta a mídia convulsivamente, algumas vezes de forma errônea. Parece que a LAI chegou no momento em que o jornalismo menos pode, quer ou sabe aproveitá-la.

Neste momento de protestos e manifestações, em que a sociedade parece se lembrar de velhos temas que foram abandonados pela mídia, a LAI pode trazer respostas. A um jornalismo fortemente impactado pela pressa e que se tornou muito fragmentário, pois os veículos tradicionais convivem com inúmeros blogs institucionais e não institucionais, a LAI aponta para a fertilidade das antigas questões. Como tornar o estado brasileiro não só mais eficaz e eficiente, mas também mais justo? Onde residem as falhas do sistema, e também suas brechas?

Uma discussão importante, do ponto de vista teórico, é como a lei pode modificar as rotinas de produção jornalística, como pode atuar sobre os critérios de noticiabilidade e os valores-notícia. A Teoria dos *Newsmaking* pode fornecer o aporte para essas discussões.

LIMTES E POSSIBILIDADES OU IMPASSES E DESAFIOS

A LAI continua a ser construída cotidianamente, nos esforços de seus agentes. No entanto, há dois nós que podem ser vistos como impasses ou desafios e como limites ou possibilidades.

O primeiro deles é aumentar a participação do público. A LAI é um convite a essa participação, e deve ser cada vez mais estimulante, mobilizador. Cada organização pública deve pensar os seus produtos e veículos comunicacionais nessa dimensão de estímulo à participação do público, e por conseguinte, de formação de cidadãos. Não basta esperar e acolher, mas sim também fomentar, provocar, interagir. A escuta é um exercício ativo.

Outro nó é a criação de indicadores para avaliar a atuação das organizações públicas. A LAI já traz alguns pressupostos para sua avaliação, como os prazos para resposta. Há um movimento da Controladoria Geral da União para fornecer continuamente esses índices. No entanto, é necessário sistematizar essas avaliações e aprender com elas, e fazer com que cada organização pública tenha objetivos a cumprir com esses dados, crie metas, realize pesquisas sobre a sua atuação no exercício da lei. Quantas perguntas têm sido feitas a cada organização? Esse número tem se ampliado? Quais não são respondidas, e por quê? O que há de comum entre essas questões? O que interessa aos cidadãos?

Nesse esforço de avaliação contínua da LAI, é necessário investigar os sites produzidos na comunicação pública, considerando-se a linguagem, a usabilidade, a acessibilidade, as temáticas. Tornar esses veículos atraentes, claros e dinâmicos é aplicar o espírito da lei.

REFERÊNCIAS

ABRAJI. **Relatório de desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas**. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/acinwdbj87ngsa0/ABRAJI%20RELATORIO%20LAI%202013.pdf>.

Acesso em: 12 jun. 2013.

BUENO, Wilson da Costa. Política de Comunicação: só poucas organizações podem ter. Disponível em:

http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/comunicacao_corporativa/artigo13.php. Acesso em: 2 mai.2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação Pública**: uma introdução à Lei no.12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

GERALDES, Elen; REIS, Lígia Maria. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35, 2012. Fortaleza. Anais eletrônicos. Intercom: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. (org.). **Comunicação pública**. Campinas,SP: Alínea,2004.

RIBEIRO et alii. “Exclusão digital no Brasil e em países emergentes: um panorama da primeira década do século XXI” in PEREIRA,Sivaldo e BIONDI, Antonio. **Caminhos para a universalização da internet banda larga**: experiências internacionais e desafios brasileiros. São Paulo: Intervezes, 2012.

ROLANDO, Stefano. “A dinâmica evolutiva da comunicação pública”. In KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP:Difusão Editora, 2011.