

O impacto da Lei de Acesso a Informação nas relações entre os jornalistas e as assessorias de comunicação governamentais:¹

The impact of the Brazilian access to information Act in the relationship between journalists and government communication office

Elen Geraldês²
Janara Sousa³
Vanessa Negrini⁴

Resumo: a proposta desta pesquisa é considerar o impacto da Lei de Acesso a Informação (LAI), Lei nº 12.527 de novembro de 2011, na relação entre os jornalistas e as assessorias de comunicação. A Lei estabelece o acesso à informação pública como um direito fundamental do cidadão brasileiro. O paradigma expresso pela lei é de que “o acesso é a regra e o sigilo é a exceção” e todos os órgãos públicos têm de garantir e zelar por esse direito. É claro que para a imprensa esta Lei é valiosa, já que a barreira do silêncio e do segredo já não pode ser mantida facilmente. Portanto, passados cinco anos da implementação da Lei nos perguntamos como isto alterou as rotinas das assessorias de comunicação. Analisamos esta questão a partir de dois aspectos fundamentais: o relacionamento dos jornalistas com os órgãos públicos; e o papel das assessorias na implementação da Lei. Como procedimento metodológico recorreu-se à análise do texto da Lei; à revisão da escassa bibliografia publicada sobre o tema; e à análise dos três balanços de implementação da Lei, publicados pelo Governo e por organizações da sociedade civil. Como achados principais, constatamos que: a relação com as assessorias é subvertida quando a pauta é mais polêmica, na medida em que os jornalistas podem recorrer diretamente aos Serviços de Atendimento ao Cidadão (SICs), embora isto não confira necessariamente mais celeridade ao recebimento das informações. Esta nova dinâmica tende a alterar as rotinas produtivas

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Políticas de Comunicação do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de 10 a 12 de maio de 2017.

² Elen Geraldês é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Comunicação e graduada em Jornalismo pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é professora de graduação e pós-graduação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: elenger@ig.com.br.

³ Janara Sousa é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Comunicação e graduada em Jornalismo pela mesma Universidade. Atualmente, é professora de graduação e pós-graduação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: janara.sousa@gmail.com.

⁴ Vanessa Negrini é bacharel em Comunicação Organizacional pela Universidade de Brasília, mestre em Comunicação pela UnB e doutoranda em Comunicação pela mesma universidade. E-mail: negrini.vanessa@gmail.com

das assessorias de comunicação que se veem forçadas a deixar o subjetivismo nas decisões de publicidade das informações públicas e passam a reforçar o polo da transparência ativa. O cenário de envolvimento das assessorias de comunicação é essencial, inclusive para o exercício da Comunicação Pública, para que se amplie o diálogo, a participação cidadã e a tomada de decisões em conjunto..

Palavras-Chave: *Lei de Acesso a Informação. Políticas de Comunicação. Jornalismo. Assessorias de Comunicação.*

Abstract: *The purpose of this research is to consider the impact of the Brazilian right to Information Act, named Lei de Acesso a Informação (LAI), in the relationship between journalists and communications office of the public institutions in Brazil. The Act provides access to public information as a fundamental right to the Brazilian citizens. The paradigm expressed by the law is that "access is the rule and secrecy is the exception" and all public institutions must guarantee and ensure this right. Of course this Act is very precious to the press, since the barrier of silence and secrecy can no longer be maintained easily. So after five years of implementation of Lai we want to know how this fact altered the routines of communications office. We analyze this issue from two fundamental aspects: the relationship of journalists with government agencies; and the role of communications office in the implementation of the Act. As methodological procedure we examined the text of the law; reviewed the scarce literature published on the subject; and analyzed the three evaluations making because of the first year of implementation of Lai. These three documents were published by the Government and civil society organizations. As mains findings, we noticed that: the relationship between journalists and communications office is subverted when the agenda is more controversial. In that case journalists can appeal directly to the Citizen Support Services (SICs), although this does not necessarily check more quickly to receipt of information. This new dynamic can impact on productive routines of communication office who find themselves forced to leave subjectivism of theirs decisions in advertising public information and shall enhance the pole of active transparency. In this scenario to involve the communications office is essential, including to the exercise of Public Communication, that broaden the dialogue, citizen participation and decision making together..*

Keywords: *Access to Information Act Communication Policy. Journalism. Communications Office*

1. Introdução

A questão da transparência e do acesso à informações públicas no Brasil é um dever e um direito expresso na Constituição Federal (CF) de 1988. No artigo 5º, inciso 33, tem-se o seguinte texto: “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 (...)” (BRASIL, 1988). Esta

Constituição, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, expressa o desejo do Estado de virar a página da ditadura militar, marcada por governos secretistas, que violaram seguidamente os direitos dos cidadãos, sob os mais variados aspectos, e ingressar numa nova fase, regida pelo signo da cidadania e da democracia. No entanto, este texto da CF necessitava de uma Lei para regulamentá-lo e ao longo da década de 90 as condições para criação e aprovação deste instrumento não foram criadas.

O cenário de aprovação da Lei de Acesso a Informação no Brasil foi forjado a partir do início dos anos 2000, tanto pelo Governo, quanto pela sociedade civil organizada. Por um lado, os anos 2000 representaram uma profunda mudança no contexto político, já que pela primeira vez foi eleito um presidente operário, sindicalista do ABC Paulista e líder do maior partido político de esquerda do país: Luiz Inácio Lula da Silva. No início do primeiro Governo Lula foi criada, em 2003, a Controladoria Geral da União, cujo objetivo é a defesa do patrimônio público e o enfrentamento de desvios e desperdícios dos recursos públicos. Além disso, entrou no ar, no de 2004, o Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br), uma iniciativa de tornar públicos os gastos do Governo Federal.

Por outro lado, também no ano de 2003 foi criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (www.informacaopublica.org), composto por mais de 20 organizações não governamentais. À época o objetivo do Fórum era: “(...) agregar organizações da sociedade civil sem vínculo partidário e pressionar o governo e a sociedade pela regulamentação do direito de acesso à informação pública, já previsto na Constituição Brasileira” (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS, 2014). Três anos após a sua criação, o Fórum entregou um documento aos candidatos a presidente, do pleito de 2006, no qual solicitava a regulamentação do direito à informação: “O presidente Lula afirmou que, se reeleito, apresentaria projeto de lei sobre o tema. No final de 2008, o Palácio do Planalto sinalizou o envio de projeto ao Congresso, algo que aconteceu em 2009 e que estabeleceu os parâmetros da lei 12.527/2011” (PAULINO e SILVA, 2012).

O projeto de Lei da Lai (PLC 41/2010) tramitou entre os anos de 2010 e 2011 no Congresso Nacional, quando foi aprovado em novembro de 2011 e passou a

vigorar em maio de 2012. Bem diferente da década de 2000, o cenário agora é de fiscalização do cumprimento da Lei e debate dos ajustes necessários.

É fundamental enfatizar que o contexto de reivindicação de transparência e acesso a informação não acontece só no Brasil. Na verdade, o Brasil é o nonagésimo país do mundo a criar uma lei que garante o acesso às informações públicas. O primeiro país a instituir uma lei desta natureza foi a Suécia, em 1766, ainda no século XVIII. No entanto, até a década de 1990 somente 13 países do mundo tinham leis de acesso à informação. Foi nos anos 2000, a exemplo do que aconteceu no Brasil, que o mundo viu o grande crescimento de leis garantindo o supracitado direito. Seguramente, este crescimento internacional foi impulsionado pela conquista da cidadania e pelas condições que as tecnologias criaram com relação à produção, disseminação e recuperação da informação:

O avanço dessas tecnologias aumentou a capacidade de a população fiscalizar o poder público e participar dos processos de tomada de decisão. Com isso, a informação se tornou ainda mais importante para os cidadãos. O resultado foi o aumento na demanda pelo respeito do direito de acesso à informação (CANELA e NASCIMENTO, 2009, p. 16).

Na América Latina todos os países, com exceção da Costa Rica e Cuba, já aprovaram leis de direito ao acesso a informações públicas. Sem dúvida, o cenário exposto nesta introdução torna claro que há um entendimento internacional de que o acesso à informação é um direito fundamental do cidadão. Este acesso tem duas perspectivas claras: a primeira de enfrentamento da corrupção e de controle social da máquina governamental; a segunda é a construção de pactos sociais baseados na transparência e no estímulo ao diálogo, capazes de gerar e consolidar a confiança entre os representantes e seus representados.

2. Entendendo a Lei

A Lei de Acesso a informação, Lei N° 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso à informação pública fazendo com que a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios garantam as condições para este acesso. Todos os órgãos

públicos, dos três níveis e dos três poderes, estão subordinados a esta Lei, inclusive as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O Capítulo II do artigo 6º da Lei esclarece melhor os deveres dos órgãos públicos:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (BRASIL, 2011).

Ou seja, o texto deixa claro que deve existir uma transparência ativa e passiva por parte do Governo de modo a divulgar amplamente as informações públicas, mesmo que elas não tenham sido solicitadas.

Neste sentido, para tornar efetivo este processo, em todo território nacional, marcado por uma ampla diversidade, a Lei prevê uma modelagem que se sustenta em dois alicerces: físico e virtual. Isto implica dizer que os órgãos públicos precisam criar serviços de informação aos cidadãos (SICs) para garantir e facilitar a transparência ativa e passiva.

No que concerne à transparência passiva, a indicação da Lei é que todos os órgãos criem um serviço físico de atendimento ao cidadão, como é possível constatar no texto do Artigo 9º, Capítulo II:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

- I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
 - a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
 - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
- II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2011).

Isto implica dizer que os órgãos devem ter um espaço físico identificado e preparado para atender as solicitações dos requerentes. Ou seja, na transparência passiva, aquela em que o Governo é reativo, é preciso existir um espaço para atender o cidadão que se encaminha para determinado órgão público em busca de informações.

No entanto, o cidadão não precisa deslocar-se para ter acesso ao SIC. Este é um aspecto interessante da Lai que faz com que ela eleja a internet como meio de comunicação privilegiado para a divulgação de informações. Todos os órgãos públicos devem ter um sítio web oficial para a implantação de um SIC virtual, ou e-SIC. Assim, por meio do preenchimento de um formulário eletrônico, o requerente tem o mesmo direito de solicitar informação pela internet que aquele que vai pessoalmente ao órgão público. Estando, sem dúvida, regido pelas mesmas normas de cumprimento de prazos e interposição de recursos.

Com respeito ao tema da transparência ativa, aquela em que o Governo é propositivo e divulga a informação, sem esperar solicitação, a base dela é fundamentalmente a internet. Conforme a Lei, todos os órgãos públicos devem ter um site que contenha um conjunto mínimo de informações, tais como: ferramentas de buscas, documentos para *download*, endereço e telefones de contato entre outros. A transparência ativa é, efetivamente, viabilizada na medida em que as informações são disponibilizadas na internet e são livres para qualquer cidadão que deseje conhecê-las e reproduzi-las. Como vimos, a rede mundial de computadores se coloca na Lei como um instrumento fundamental para democratizar o acesso à informação.

Para complementar esta parte, vale a pena reforçar o tempo estimado pela Lei para o atendimento das solicitações. Se a informação não puder ser repassada imediatamente, o órgão ou entidade tem até 20 dias para atender ao pedido. E em caso de necessidade de mais tempo, este prazo pode ser prorrogado para até mais

10 dias. Assim, findo este tempo, se a informação não for concedida, ou não for integralmente concedida, o solicitante poderá interpor recurso a uma autoridade superior àquela que a negou.

Um aspecto importante da Lei é que o fornecimento das informações é gratuito, ao contrário do que acontece em alguns países, como os da União Europeia. A Lei prevê custos ao cidadão somente relativos aos materiais necessários para reprodução de informações, quando for o caso. Finalmente, vale ressaltar que o grande foco da Lei é a transparência passiva, muito embora a transparência ativa seja cada vez mais demandada.

3. Balanço da Lei

A Lei de Acesso a Informação está, como já comentamos, em vigor no Brasil há cinco anos. Os dados que nos permitem refletir sobre o processo de implementação da Lei ainda são insuficientes e quase todos oficiais. Por um lado, a voz oficial que apresenta os resultados é a da Controladoria Geral da União (CGU), que no mês de maio de 2013, realizou um seminário para apresentar um balanço geral de um ano de vigência da Lei referente ao poder executivo federal. Por outro lado, vemos as organizações da sociedade civil se manifestarem nos meios de comunicação para discutir o tema, muitas vezes se valendo dos dados fornecidos pelo próprio Governo e sem condições de fazer investigações mais profundas. No entanto, há exceções importantes e neste tópico apresentaremos também o resultado do balanço construído pela organização Artigo 19 América do Sul (2013), que fez uma pesquisa e um debate público para avaliar o processo de implementação da Lei; e da pesquisa da Associação Brasileira de Jornalismo (Abraji), realizada em 2013, com 87 jornalistas em 14 estados brasileiros.

Segundo informações da CGU (2013), até o início do mês de maio de 2013, o Governo recebeu quase 90 mil solicitações de informações, sendo que destas mais de 95% foram respondidas. Um dado importante, que diz respeito a um dos aspectos frágeis da Lei, é a questão recursal, que deve ser feita, em primeira instância, ao superior do funcionário ao qual se solicitou a informação, que provavelmente tem ciência da informação que foi ou não concedida. Embora haja

este cenário de fragilidade, os dados apontam que do total das demandas atendidas houve 7% de pedidos de recursos. Conforme a CGU o tempo médio de espera para uma solicitação é de aproximadamente 11 dias, o qual para o universo jornalístico é um prazo muito largo. No entanto, é preciso observar que esta é uma média muito boa, considerando o cenário dos 20 dias previstos em Lei, não obstante é preciso apontar que este relatório não discute a qualidade desta resposta, que pode ter sido considerada incompleta pelo solicitante.

Os dez órgãos mais demandados do Governo Federal foram: Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRÁS), Banco Central do Brasil (BACEN), Caixa Econômica Federal (CEF), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Educação (MEC), e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Brasília (7.774) foi o local que mais recebeu demandas, seguido de São Paulo (5.272), Rio de Janeiro (5.079), Belo Horizonte (1.859), Porto Alegre (1.471) e Curitiba (1.317) (CGU, 2012). Seguramente, o alto número de pedidos destinados a Brasília se deve ao fato de que boa parte da sede dos órgãos mais demandados está nela.

Com relação ao perfil do solicitante, mais de 60% têm curso superior completo. Na verdade, para fazer uma solicitação é preciso identificar-se, mas o texto da Lei aponta que essa solicitação não pode conter exigências que inviabilizem o pedido. Dados como escolaridade e profissão são possivelmente, dependendo da norma do órgão, opcionais de serem preenchidos, logo essa é uma ação voluntária. Portanto, traçar um perfil do solicitante não é uma tarefa fácil. Dos mais de 33 mil solicitantes de informações, até o final do ano de 2012, quase 20 mil revelou sua ocupação profissional, certamente um número considerável que nos dá pistas sólidas para compreender este perfil. Proporcionalmente, a categoria profissional que mais fez demandas foi a do jornalista. Em números absolutos foram 736 jornalistas, até os primeiros meses do ano de 2013, com uma média de 6 solicitações para cada um. Conforme informações da CGU, os 11 jornalistas mais demandantes somaram quase dois mil pedidos. Certamente, trata-se de uma informação valiosa para a

nossa pesquisa, visto que demonstra o quanto os jornalistas tem amplamente utilizado deste recurso. Embora seja um número pequeno de profissionais, a atuação deles é muita intensa, já que a média de busca é alta.

Mais uma ressalva precisa ser feita com relação à profissão dos requerentes. A opção de preenchimento desta informação considera tanto a profissão, quanto o enquadramento funcional. Por exemplo, o cidadão pode escolher entre se apresentar como um empregado do setor privado, um servidor público federal ou um jornalista. Isto implica dizer que o número de jornalistas solicitantes pode ser maior do que apresentado no parágrafo anterior, já que este profissional pode ser empregado do setor privado ou do público.

O ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, considerou, em entrevista ao site da CGU, que a Lai está tendo um êxito inquestionável. No que concerne aos desafios, o ministro pondera que é preciso: “(...) fazer com que as outras esferas e poderes acompanhem o mesmo ritmo do Governo Federal” (HAGE, 2013).

A Ong Artigo 19, que atua na defesa da liberdade de expressão, também publicou um balanço de um ano da Lei de Acesso à Informação. No período de junho de 2012 a abril de 2013, a organização enviou 140 pedidos de informação, sobre nove temáticas diferentes, para diferentes órgãos das esferas federal, municipal e estadual da administração pública brasileira. Os resultados trazem informações preocupantes: menos da metade das repostas consideraram integralmente as perguntas; o número de pedidos não atendidos foi de 32, o que equivale a 22% do total. Além dos pedidos, a Artigo 19 também consultou outras 15 organizações da sociedade civil para avaliar as experiências com relação à transparência ativa e passiva e constatou que:

Dentre os desafios apontados pela sociedade civil, destacam-se: a ainda baixa qualidade das respostas aos pedidos, a dificuldade de adaptação dos órgãos públicos para um acesso à informação eficiente – principalmente com relação à transparência ativa –, os constrangimentos advindos da necessidade de identificação do requerente e a complexidade dos procedimentos de recursos (em caso de negativa do acesso à informação ou do silêncio do órgão demandado) (ARTIGO 19, 2013, p. 7).

A Ong também considera que há motivos para comemorar, já que houve um aumento no acesso à informação, o qual pode apontar para um fortalecimento de uma cultura da transparência. Todavia, considera problemático o fato de não haver um órgão unificado para fiscalizar a Lai.

A pesquisa realizada pela Abraji (2013), extremamente importante para este estudo, intitulado “Relatório de Desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas” contemplou um questionário online com 87 jornalistas, no período de 20 de fevereiro a 9 de abril de 2013, que representaram 37 veículos de comunicação, distribuídos em 14 estados brasileiros. O primeiro resultado apresentado é significativo para esta pesquisa e diz respeito à importância da Lai para o universo do jornalismo:

O uso da Lei de Acesso a Informação (LAI) como ferramenta para a busca de informações de interesse público e produção de reportagens se tornou prática recorrente em alguns dos principais veículos de comunicação do país. Em cada jornal, revista, site e emissora de TV, pelo menos um profissional se destaca por concentrar pedidos aos órgãos públicos para a produção de reportagens. Em alguns veículos, formaram-se grupos de jornalistas que trocam informações e tentam o acesso a dados por meio das ferramentas disponibilizadas pela LAI (ABRAJI, 2013, p. 4).

A citação acima corrobora os resultados do balanço da Lai, feito pela CGU, que aponta que os jornalistas são uma das principais categorias profissionais que solicita informações utilizando os recursos da Lei. Nada obstante, dois terços dos respondentes relataram problemas para obter dados, especialmente no que concerne ao poder Executivo, o mais solicitado pelos jornalistas. Os problemas estão relacionados às informações de natureza administrativa (como contratos e informações de salários de servidores públicos); sobre fiscalização (como auditoria e processos); e de natureza opinativa, que esclareçam o posicionamento do governo ou órgão sobre determinados assuntos.

Os respondentes também relataram problemas em acessar dados, sobre fiscalização, nos órgãos do legislativo estadual e ainda mencionaram que receberam negativas aos seus pedidos quando o tema era informações sobre o posicionamento do Governo Federal. Aos respondentes também foi pedido que apontassem os

órgãos onde mais encontraram problemas para obter informações, os mais citados foram: Casa Civil da Presidência da República, Comando do Exército e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Finalmente, o estudo aponta as principais sugestões ofertadas pelos jornalistas para melhorar o funcionamento da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Tais sugestões se referem, por exemplo: à capacitação dos servidores públicos para lidar com o atendimento à Lai; ao controle de qualidade da informação, dimensão perdida na avaliação da CGU, que considera uma solicitação respondida sem observar a qualidade da resposta; à possibilidade de dados abertos, que diz respeito à questão de condição de reutilização dos dados, uma dimensão da transparência ativa; e ao cumprimento de prazos nos casos de análises de recursos pela CGU.

4. Relações em transição: jornalistas e assessores de comunicação

Um fato que podemos constatar nestes cinco anos de implementação da Lei de Acesso à Informação é o ainda tímido envolvimento das assessorias de comunicação neste processo. Embora o documento não determine uma área específica para a atenção à Lei, há uma orientação para que as ouvidorias se responsabilizem por isso. Como evidência deste fato podemos citar a publicação da cartilha “Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas”, publicada pela Controladoria Geral da União (2012), que em sua apresentação argumenta:

A Lei estabelece, ainda, que cada órgão público deve designar uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação do SIC. Embora não exista definição legal de que as ouvidorias sejam responsáveis por este serviço, na prática, muitas delas vêm assumindo tal responsabilidade (CGU, 2012).

Este nível de organização e preparação fez com que as ouvidorias encabeçassem o processo de debate e implementação da Lei. Entretanto, muito embora este cenário possa ter contornos diferentes nas diversas instituições, as assessorias de comunicação foram, de maneira geral, alijadas desse processo, mesmo sendo, na maioria dos casos, a responsável pela alimentação dos sítios webs, espaços fundamentais para o exercício da transparência ativa.

Por outro lado, no que concerne aos jornalistas este envolvimento não é nada tímido, visto que, como citamos anteriormente, eles são considerados a categoria profissional que mais solicita informações usando o recurso desta Lei.

Vale lembrar que, segundo dados da CGU (2013), os 11 jornalistas que mais utilizaram a Lei, reuniram sozinhos quase duas mil solicitações, em um período de um ano (maio de 2012 a abril de 2013). Algumas solicitações suscitaram, inclusive, a discussão sobre a *fishig expedition* que se trata de demandas muito genéricas que envolvem lidar com um volumoso número de informações. Este tipo de solicitação tem sido negado pela CGU sobre a alegação do caráter genérico, que muitas vezes não consegue especificar nem assunto ou tema. A CGU (2013) aponta como exemplo o pedido de um jornalista que queria ter acesso a todos os e-mails enviados e recebidos pelo Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União (CGU), Jorge Hage entre os anos de 2011 e 2012.

No entanto, é importante perceber que o uso da Lei de Acesso à Informação também não tem sido considerado satisfatório pelos jornalistas. É flagrante também a insatisfação destes com esse processo. Como vimos na pesquisa apresentada pela Abraji, há uma série de reclamações na requisição de informações em todos os níveis de Governo.

É interessante perceber também a fragilidade da relação entre assessorias de comunicação e empresas jornalísticas. Consagradas institucionalmente como espaços para mediação das solicitações dos jornalistas, as assessorias, formadas, na sua maioria, também por jornalistas, desenvolveram uma relação muitas vezes tensa, mas consolidada e que tem sido perpetuada como o espaço de atenção aos meios de comunicação. No entanto, pressupomos a fragilidade da relação em virtude da migração dos jornalistas para buscar nas ouvidorias as informações que provavelmente não conseguiram ou conseguirão obter pelas assessorias de comunicação.

Para além de julgar o exercício profissional de um e de outro, o qual não é o objetivo desta pesquisa, uma questão desta relação precisa ser discutida: as assessorias de comunicação estando alijadas do processo de implementação da Lei perdem também o debate e o entendimento sobre a questão do direito à informação

pública e ainda exercem certo grau de subjetivismo com relação à divulgação desta. Como consequência dessa ação, os jornalistas recorrem às ouvidorias, muitas vezes menos preparadas para lidar com as demandas desta categoria profissional, que tem rotinas de produção que obrigam, por exemplo, a deadlines apertados e a necessidade de informações mais preparadas para divulgação. O papel das assessorias de comunicação é, sem dúvida, fundamental no trato e repasse das informações, já que consideram as idiossincrasias do fazer jornalístico.

Além de fragilizar a relação com os jornalistas, o alijamento das assessorias de comunicação no processo de atenção à Lai tem um impacto ainda muito mais prejudicial, visto que a oportunidade de se pensar estrategicamente a Comunicação Pública do Estado brasileiro fica reduzida ao repasse de informações. O papel das ouvidorias é fundamental, especialmente, no que concerne à transparência passiva, ou seja, na atenção aos cidadãos que buscam órgãos para obter as informações. Não obstante, o papel das assessorias é seminal para a transparência ativa:

Na transparência ativa, ou seja, na produção de informações para a sociedade, a linguagem deve ser protagonista. Um grande passo para se vencer a opacidade do Estado é torná-lo não só informativo, mas comunicativo – um Estado que sabe falar, mas também sabe ouvir (GERALDES e REIS, 2012, p. 10).

A definição de políticas de comunicação que envolvam a atenção à Lei de Acesso à Informação recoloca o debate numa esfera dialógica, ou seja, em um processo de comunicação circular e simétrico, no qual as partes contribuem para a discussão e solução de questões comuns. É preciso valorizar as dimensões comunicativas da Lai que podem contribuir definitivamente para um projeto de Comunicação Pública, forte e que valorize a transparência do Estado brasileiro (GERALDES e SOUSA, 2013).

Como foi possível perceber pelos resultados do balanço da Abraji, os jornalistas têm reclamações sobre a capacitação dos servidores públicos na aplicação da Lai e em questões específicas à transparência ativa. Este cenário evidencia a importância do envolvimento das assessorias de comunicação no planejamento de ações estratégicas e políticas dentre dos órgãos públicos.

Neste sentido, acreditamos fundamental o fortalecimento da relação das assessorias de comunicação e dos jornalistas. Uma perspectiva de mitigar a insatisfação desta categoria com o uso da Lai é o estímulo e o envolvimento das assessorias de comunicação na atenção à Lei. Certamente, o envolvimento das assessorias extrapola essa dimensão tendo em vista que ela pode contribuir para um debate mais amplo sobre as estratégias de comunicação com o cidadão, que deve perpassar todas as áreas de um órgão público.

5. Considerações Finais

A Lei de Acesso a Informação traz um cenário de oportunidades para se pensar a Comunicação do Estado brasileiro. Que comunicação estabelecemos e que comunicação queremos estabelecer são perguntas bem-vindas neste momento. As dimensões da Lai podem extrapolar o cenário informativo e dar um salto em prol de um cenário comunicativo, que estimule e melhore o diálogo entre governo e sociedade.

Para tanto, o envolvimento das assessorias de comunicação é fundamental. Este texto apontou alguns impactos na relação das assessorias de comunicação dos órgãos públicos e dos jornalistas no processo de aplicação da Lai. A frágil participação das assessorias neste processo talvez explique os problemas dos jornalistas em acessar os dados e seguramente explicita que a Lai ainda não é pensada em termos de uma Política de Comunicação.

Na verdade, a Lei de Acesso à Informação tem ainda uma dimensão instrumental para as assessorias de comunicação, quando para elas lhes cabe, quando muito, alimentar os sites com as informações obrigatórias por lei. Ou seja, nem sequer assume uma dimensão estratégica e muito menos política. Logo, a atenção à Lei passa ao largo das políticas de comunicação dos órgãos.

Envolver as assessorias de comunicação neste cenário é fundamental para que a Lai entre nas políticas e estratégias de comunicação dos órgãos públicos. Esse é um passo para que esta ação seja, de fato, encampada em uma política de comunicação que valorize o processo de fortalecimento da Comunicação Pública no

governo brasileiro, entendida aqui como a comunicação dialógica entre o governo e a sociedade.

Entendemos aqui a comunicação pública como a interlocução possível, aberta, livre e igualitária entre os cidadãos e o Estado, de forma a promover o debate racional sobre os temas de interesse público, com dinâmica capaz de interpelar os poderes instituídos e alterar condições a favor da sociedade. Pressupõe-se, portanto, que a comunicação pública não prescindia do debate e da troca de opiniões livre, não podendo ser confundida com comunicação de governo, nem com comunicação de fundo político partidário (GIL e MATOS, 2012, p. 144).

É oportuno trazer o conceito de Comunicação Pública já que a Lai traz o cenário de debates sobre a comunicação do Estado, governo e sociedade. O exercício da comunicação possível entre esses três atores sociais pode ser impactado pela implementação do documento. É no seio das assessorias de comunicação que o debate das dimensões comunicativas da Lai pode amadurecer e ganhar força. Para além de ação burocrática, a Lai deve ser pensada estratégica e politicamente por cada órgão do Governo e pelo Estado de um modo geral. No exercício da prática diária, as assessorias podem contribuir significativamente para o exercício da transparência, em especial, da transparência ativa.

Referências

ABRAJI. **Relatório de Desempenho da Lei de Acesso à Informações Públicas:** avaliação, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas. São Paulo: Abraji, 2013.

CGU. **Orientação para Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas:** rumo ao sistema participativo. Brasília: CGU, 2012.

ARTIGO 19. **Balanço de 1 Ano da Lei de Acesso à Informação Pública:** Relatório anual – 2012/2013. São Paulo: Artigo 19, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527.** 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. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coords.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19, 2009.

CGU. Lei Nº 12.527: **Lei de Acesso à Informação**: Poder Executivo Federal 2011-2012. Brasília: CGU, 2013.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Sobre o Fórum O QUE É / OBJETIVOS. 2014. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/2>>. Acesso em: maio de 2014.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: XXXVI Intercom, 2013, Manaus. . **XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** São Paulo: Intercom, 2013.

GERALDES, Elen; LOPES, Lígia M. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a Lei do Acesso à Informação Pública. In: Intercom, 2012, Fortaleza. **XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. São Paulo: Intercom, 2012.

GIL, Patrícia e MATOS, Heloiza. “Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde” IN: MATOS, Heloiza (Org.). **Comunicação Pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

HAGE, Jorge. **Hage: Lei de Acesso à Informação completa um ano com “êxito inquestionável”**. Site da CGU. 2013 (entrevista). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/noticia05813.asp>>. Acesso em: maio de 2014.

PAULINO, Fernando O; SILVA, Luiz M. Jornalismo, transparência e aplicação da Lei de Acesso a Informações em universidades federais. In: **10º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo**, 2012, Curitiba. Anais...Curitiba: SBPJOR, 2012.