

Desafios na Implantação da Lei de Acesso à Informação a Partir de Estudos de Comunicação Pública e Governamental¹

Ricardo BELINSKI²
Universidade Federal do Paraná, PR

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação ou LAI, vigente desde 2012, ainda é um desafio para gestores e comunicadores de instituições públicas brasileiras para sua efetiva implantação. Este estudo exploratório, usando análise de conteúdo em artigos publicados no Grupo de Pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação entre 2012 e 2017, visa a identificar as dimensões para a efetiva implantação de transparência na Administração Pública. O resultado esperado é identificar as dimensões da gestão da informação e da comunicação em cumprimento à legislação associada ao direito à informação em uma perspectiva multidisciplinar, que pode ser aplicada nos processos de gestão da informação e da comunicação dos atos administrativos.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Acesso à Informação; Comunicação Pública; Gestão da Informação; LAI; Comunicação Governamental.

Um dos princípios da Administração Pública é a publicidade de seus atos administrativos, porque cabe a todos os órgãos públicos a prestação de contas de investimentos e despesas. A implantação da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) visa a garantir o acesso à informação a qualquer cidadão, sendo que a publicidade é um preceito geral, prevendo o sigilo como exceção. Obriga a divulgação ativa de informações de interesse público, mesmo que não haja um pedido formal de solicitação. O meio preferencial para a divulgação é a internet, disponibilizada pela tecnologia da informação. O maior desafio é desenvolver competências para criar uma cultura de transparência na divulgação dos atos da Administração Pública brasileira. Esses são alguns dos preceitos previstos no terceiro artigo da Lei de Acesso à Informação.

O objetivo deste artigo é identificar as dimensões para a efetiva implantação de transparência da Administração Pública do ponto de vista multidisciplinar, conforme as

¹ Trabalho apresentado no DT 8 Estudos Interdisciplinares – GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XVIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da Universidade Federal do Paraná, bacharel em Comunicação Social – Jornalismo pela PUCPR e bacharel em Administração pela Faculdade AIEC, especialista em Educação a Distância, especialista em gestão estratégica, e-mail: belinski@ufpr.br.

premissas da Lei de Acesso à Informação (LAI³). Para atingir este objetivo, foram analisados os conteúdos dos artigos publicados no grupo de pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação entre 2012 e 2017 que trataram explicitamente do tema LAI.

A premissa é que, desde maio de 2012, a LAI deveria fazer parte da agenda estratégica dos gestores públicos, criando grupos multidisciplinares na Administração Pública para implantar efetivamente a divulgação de informação, além de aprimorar sua comunicação governamental. Essas áreas abrangem interfaces entre comunicação, informação e gestão pública, com duas vertentes: por um lado, desenvolver canais de comunicação ativos com seus públicos e organizar documentos e informações, por outro atender às demandas de informação de qualquer cidadão.

Os operadores de comunicação, que atuam na Administração Pública, tais como jornalistas, publicitários e relações públicas, possuem novos desafios com o advento da LAI. O primeiro passo é conhecer a legislação, a jurisprudência e as premissas da Administração Pública, haja vista que há imperativo ao gestor público de cumprimento da lei e de se fazer apenas aquilo que está previsto na jurisprudência e na legislação. É uma arena para a comunicação bem diferente da atuação em empresas privadas, em que se pode fazer tudo, exceto o que está expressamente proibido na legislação⁴.

O trabalho de implantação da LAI, na comunicação governamental, deve estar situado no contexto da comunicação pública, com seus ideais e princípios de direito à informação a qualquer cidadão. Todavia, a operacionalização da comunicação governamental deve considerar os aspectos constitucionais da impessoalidade e da moralidade para evitar a promoção pessoal e o marketing político de autoridades públicas.

Apenas o esforço integrado de profissionais públicos de vários ramos do conhecimento pode tornar realidade a LAI como um direito à informação ao cidadão. A integração dos fluxos de informação e documentos entre vários departamentos na Administração Pública pode ser uma estratégia de disponibilidade de dados e informações.

Este estudo é relevante pela pesquisa do autor em andamento no Mestrado em Gestão da Informação na Universidade Federal do Paraná sobre o fluxo de informação na gestão logística nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sobretudo para

³ Lei de Acesso à Informação (LAI) ou Lei n. 12.527/2011 está disponível em: <http://bit.ly/1jgkQIN>

⁴ Nenhum gestor público pode alegar desconhecimento da legislação em resposta aos processos de auditoria.

identificar as premissas da transparência dos atos administrativos sobre aquisições que movimentam bilhões de reais anuais. Nesta pesquisa a transparência é uma das perspectivas estudadas no contexto da gestão logística no setor governamental, além da gestão de riscos, de *compliance*⁵ e *accountability*⁶.

A contribuição deste artigo sobre o tema é identificar dimensões da gestão da informação e da comunicação na Administração Pública, fomentando uma cultura de transparência, um campo ainda em desenvolvimento e que deve ser aplicado em todos os setores da Administração Pública.

Para compreender esse assunto, será abordada a gestão da informação na perspectiva da LAI, os princípios da Administração Pública e a transparência, a prestação de contas e a responsabilização do gestor público, depois serão analisados os conteúdos de artigos publicados no grupo de pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação do Intercom entre 2012 e 2017.

GESTÃO DA INFORMAÇÃO

O cidadão pode ter acesso a dados e informações gerados na Administração Pública conforme prevê a LAI, sem depender de julgamento de sua intencionalidade no uso dessa informação. A distinção entre dados e informação está apresentada no quadro 1.

QUADRO 1 – DISTINÇÃO ENTRE DADOS, INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

Dados	Informação	Conhecimento
Simple observações sobre o estado do mundo.	Dados dotados de relevância.	Informação valiosa na mente humana.
Facilmente estruturado	Requer unidade de análise.	Inclui reflexão, síntese, contexto.
Facilmente obtido por máquinas.	Exige consenso em relação ao significado.	De difícil estruturação.
Frequentemente quantificado.	Exige necessariamente mediação humana.	De difícil estruturação.
Facilmente transferível.		De difícil captura em máquinas. Frequentemente tácito De difícil transferência

Fonte: Davenport (1998, p. 18)

⁵ *Compliance*, em termos gerais, é a adesão da organização às regras e jurisprudências estabelecidas por quem tem autoridade. Significa não apenas a adesão à letra da lei, mas também se atém à adesão ao espírito da lei. *Compliance* está relacionada à ideia de obediência, observância, submissão, agindo com moralidade e ética (EDWARDS, WOLFE, 2005, p. 48).

⁶ *Accountability* refere-se ao reconhecimento e internalização de um senso de propriedade de uma tarefa, além da disposição de assumir as consequências de seus atos: sucesso ou fracasso. Em funções de liderança, *accountability* é reconhecer e assumir responsabilidade pelas ações, produtos, decisões e políticas, incluindo administração, governança e implementação no âmbito do cargo e abrange a obrigação de relatar, explicar e responder pelas consequências resultantes de seus atos (BROWNING, 2012).

Segundo a Lei n. 12.527/2011, grande parte do trabalho de gestão da informação, para atendimento aos objetivos da LAI, refere-se ao tratamento de dados e informações gerados pela organização, em vista do atendimento aos pedidos de informação ou documentos de modo rápido e eficiente. Isso exige um trabalho sistemático de organização da informação e dados para futuras consultas em um repositório de documentos, geralmente informatizado. Os dados e as informações devem estar catalogados eficientemente para facilitar seu acesso.

A transparência ativa da LAI pressupõe a disponibilidade pública pela internet de dados e informações. Para efetivar a LAI é preciso que a informação não estruturada produzida pela organização pública seja classificada e organizada para consulta, que é um trabalho típico de bibliotecários e arquivistas. Segundo a LAI, documento é uma unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou o formato.

É importante a classificação de documentos e seu acesso para operacionalizar os fundamentos da LAI. Os bibliotecários como fornecedores de informação não estruturada têm habilidades específicas e exclusivas de sua profissão. Eles conhecem os conteúdos e estão mais próximos do usuário, segundo Davenport (1998, p. 28).

No final da década de 2000, na ecologia da informação, previa-se que os coletores e os gerentes de informação não estruturada teriam o grande desafio de determinar o quando e como exercer o controle, além de determinar quanta informatização seria apropriada para determinada classe de informação, previa Davenport (1998, p. 29). Como localizar e disponibilizar um documento se a informação não estiver devidamente estruturada e catalogada?

O gerenciamento ecológico da informação, conforme Davenport (1998, p. 43), deve considerar diversos caminhos para atingir os objetivos propostos, tais como a integração entre várias disciplinas para montar uma abordagem do uso da informação.

Há dois aspectos a se considerar. O primeiro se relaciona às mudanças no ambiente da ação governamental, principalmente pela exigência da transparência ativa e passiva de seus atos administrativos. A segunda se relaciona às mudanças que devem acontecer no âmbito das organizações públicas, incorporando a gestão da informação como uma prática rotineira para facilitar a localização de documentos num rol de informações produzidas diariamente na Administração Pública em seus diversos departamentos internos.

No modelo ecológico para gerenciamento da informação, o ambiente informacional é composto por equipes, cultura e comportamento, política, arquitetura, processo, estratégia. O ambiente organizacional é composto por negócios, espaço físico, tecnologia. O ambiente externo é composto por negócios, informação e tecnologia. Neste modelo da ecologia da informação, há integração entre ambiente externo, organizacional e informacional (DAVENPORT, 1998, p. 51).

Uma organização dá sentido ao seu ambiente, segundo Choo (2006, p. 33), por meio de quatro processos que estão interligados: mudança ecológica, interpretação, seleção e retenção. A LAI é um imperativo legal, portanto é algo novo que deve ser incorporado no agir da Administração Pública desde 2012; constitui um desafio na agenda estratégica da comunicação governamental, dentro das premissas da comunicação pública do direito do cidadão à informação.

A partir desses pressupostos da gestão da informação, faz-se necessário abordar o ambiente legal no qual operam as instituições públicas.

FUNDAMENTOS DA TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A LAI está ligada à gestão de modo transparente do Estado, fomentando uma comunicação aberta e livre, relevante e válida para seus cidadãos. Segundo Souza (2016, p. 48), desde 1973, com o advento da crise econômica ligada ao petróleo que estagnou a prosperidade do Estado, novos padrões gerenciais da Administração Pública foram adotados, em substituição ao modelo burocrático weberiano.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 37, prevê a transparência como um de seus princípios, fomentando o controle social dos atos administrativos por qualquer pessoa. Isso exige acesso imediato às informações quando solicitadas, portanto elas devem estar estruturadas para serem consultadas. Além de acessíveis, as informações devem ser compreensíveis ao cidadão. Além da publicidade e da acessibilidade, as informações devem ser úteis aos cidadãos (SOUZA, 2016, p. 49).

A expansão mundial das leis de acesso à informação aconteceu somente nos anos 1990. O continente europeu possui o maior número de países com leis de acesso à informação. Segundo Souza (2016, p. 84), na América, a legislação da transparência teve como ponto de referência a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em 1992.

Desde a década de 1940, com a criação da Organização das Nações Unidas, a evolução democrática proclama o direito de acesso à informação dentro do contexto do direito à informação, no direito à liberdade de opinião e no direito à liberdade de expressão (CINTRA, 2016, p. 30).

A LAI possui duas frentes de trabalho: a transparência ativa e o atendimento às demandas do cidadão. Por um lado, a transparência ativa utiliza a internet como canal de comunicação com os stakeholders. Cabe a cada instituição definir a estratégia de divulgação de seus documentos, centralizada ou descentralizada nos departamentos que produzem informações, facilitando o acesso ativo pelo cidadão via portal de internet.

Por outro lado, o setor governamental deve incluir em sua página de internet os serviços básicos de atendimento ao cidadão pelo e-SIC⁷ (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) gerenciado junto à Controladoria-Geral da União (CGU). Há um esforço do governo em tornar mais fácil os pedidos de informação do cidadão. Em 2017 foram mais de 120 mil pedidos de informação pelo site Acesso à Informação⁸.

Após abordar a gestão da informação e os aspectos da transparência, convém versar sobre o tema dos agentes da Administração Pública que devem disponibilizar os dados e as informações dos atos administrativos.

AGENTES DA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Estão sujeitos à Lei de Acesso à Informação: Estados, Municípios, Distrito Federal e União, segundo o seu primeiro artigo. Assim, estão subordinados a essa lei os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e o Ministério Público. Também estão sujeitas as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A implantação da Lei de Acesso à Informação é uma tarefa que envolve um trabalho multidisciplinar, como gestão da informação e da comunicação, tecnologia da informação e gestão administrativa. Grande parte dos documentos solicitados pelo

⁷ O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), gerenciado pela Controladoria-Geral da União (CGU), permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para todos os órgãos e entidades do Executivo Federal. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br>. Cabe a cada órgão federal estruturar esse atendimento que é monitorado pela CGU.

⁸ As orientações sobre a LAI para o cidadão estão disponíveis em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>

cidadão podem ser aqueles gerados em vários departamentos da Administração Pública, que têm sua responsabilidade na transparência.

A LAI é uma novidade complexa e multidisciplinar, que exige novas competências. Por isso, o artigo 41 da LAI prevê que o Poder Executivo Federal designará um órgão da Administração Pública federal que será o responsável pelo treinamento e capacitação dos servidores públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na Administração Pública.

Um dos objetivos da comunicação pública é garantir o acesso público à informação dos atos administrativos do Estado. Segundo Bucci (2009, p. 193), a comunicação pública brasileira teve características de marketing político na divulgação de feitos de autoridades públicas e para fins de propaganda política. Contudo, cabe ao gestor público divulgar os relatórios de gestão, projetos e programas executados e em andamento, bem como as obras e benfeitorias realizadas num determinado espaço público, acompanhados dos respectivos contratos, licitações e prestação de contas à sociedade para controle social.

ASPECTOS DA LAI ABORDADOS NO GRUPO DE PESQUISA

Este artigo é uma pesquisa exploratória e descritiva, por meio da análise de conteúdo de artigos publicados nos anais do Grupo de Pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom) entre 2012 e 2017 sobre o tema Lei de Acesso à Informação.

A partir da análise de conteúdo dos artigos foram identificadas as dimensões abordadas diretamente sobre a LAI no contexto de comunicação pública e governamental, sobretudo na interface entre equipes multidisciplinares em áreas como gestão da informação e da comunicação, tecnologia da informação e Administração Pública.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou qualitativos que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção, que são variáveis inferidas, dessas mensagens (BARDIN, 2004, p. 37). Assim, buscou-se nos artigos analisados compreender algumas variáveis inferidas nos estudos sobre a LAI.

A amostra, aleatória simples, foi composta por 18 artigos publicados no grupo de pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação no Intercom entre 2012 e 2017. Todos

os artigos foram lidos e selecionados apenas aqueles que fizeram menção explícita à Lei de Acesso à Informação.

A escolha temporal dos artigos se deu desde o início da vigência da LAI em 2012. Foi escolhida a Divisão Temática 8 – Estudos Interdisciplinares da Comunicação, que aborda em sua ementa os estudos dos processos de comunicação em suas diversas dimensões: a semiótica, a economia política, a informação, a cultura, a comunicação política, as pesquisas em comunicação de caráter interdisciplinar, além da aproximação da comunicação com outras áreas como política e economia. Entre as palavras-chave desta divisão temática estão políticas e estratégias de comunicação⁹. Esse grupo de pesquisa dedica ênfase à reflexão teórico-metodológica e à pesquisa aplicada levando em conta os seguintes elementos: comunicação, democracia e cidadania; direito à comunicação; comunicação pública; processos decisórios e sistemas de prestação de contas da mídia.

Os estudos sobre a Lei de Acesso à Informação registraram os índices conforme a tabela 1. O ano de 2015 registrou o maior número de trabalhos sobre o tema (13,64%). No período analisado foram publicados 184 artigos, sendo 18 artigos, ou 9,78%, sobre o tema Lei de Acesso à Informação.

TABELA 1 - ARTIGOS SOBRE LAI NO GT ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO

Ano	Total	LAI	Percentual
2012	23	2	8,70
2013	26	2	7,69
2014	28	3	10,71
2015	44	6	13,64
2016	26	2	7,69
2017	37	3	8,11
Total	184	18	9,78

Fonte: Elaborado pelo autor.

ANÁLISE DAS DIMENSÕES DA LAI

Serão apresentados os conteúdos abordados no tocante à LAI nos artigos publicados no grupo de pesquisa Políticas e Estratégias de Comunicação entre 2012 e

⁹ A cada edição do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação pode haver mudanças nas ementas dos grupos de pesquisa, conforme as atualizações e as mudanças de coordenação de grupos de pesquisa. Consulta no Portal Intercom realizada em 6 de julho de 2018, disponível em: <http://bit.ly/2MVBLQw>

2017 para a identificar as dimensões da comunicação governamental no contexto da comunicação pública.

No artigo de Santos e Tuzzo (2012) sobre análise de conteúdo da Agência de Notícias do Acre, afirma-se que o contexto da comunicação pública exige muito mais do que pensar em comunicação governamental, necessita-se de um exercício de dialogar com princípios como democracia, poder público, comunicação mediada, em busca de atender o cidadão a partir das concepções do Estado Moderno de Direito. A LAI estava no início de sua vigência e fez-se apenas uma menção a essa novidade. Não houve nenhum outro artigo publicado sobre Agências de Notícias e LAI entre 2012 e 2017.

O distanciamento do Estado da sociedade é abordado por Geraldles e Reis (2012), no contexto do Estado patrimonialista português em que a coisa pública (*res publica*) está misturada com a coisa privada, não sendo necessário ser transparente na gestão governamental. Para ilustrar esse aspecto as autoras usam da metáfora da opacidade. Entre as dificuldades do fomento da cultura da transparência está a cultura do uso privado do bem público e o culto à personalidade. Apresenta a ouvidoria como ferramenta de transparência passiva e a importância da comunicação nos momentos em que o cidadão solicita informações.

A LAI é citada como uma das políticas de comunicação em estudo citado por Liedtke (2013), afirmando a primazia pela transparência e pela prestação de contas, adotando políticas governamentais de comunicação voltadas para a democratização dos poderes públicos.

O risco de tornar a LAI apenas mais uma burocracia e obrigação legal, gerando ônus para a Administração Pública, foi abordado por Geraldles e Sousa (2013). As autoras apresentaram algumas dimensões comunicativas da lei: a) sua constituição como aspecto da comunicação pública, em um embate entre um Estado opaco e um Estado transparente; b) a necessidade de compreendê-la como uma política de comunicação, não somente uma ação ou estratégia; c) a importância da internet enquanto meio disseminador e facilitador; d) potencial da LAI enquanto pauta ou fonte jornalística.

A análise de conteúdo em 11 sites de Institutos Federais foi realizada por Mesquita (2014) a partir dos critérios estabelecidos pela Controladoria-Geral da União, ou seja, o cumprimento estrito da transparência ativa prevista na LAI. Buscou-se identificar 206 itens que foram agrupadas em quatro categorias de análise: a) Padronização visual dos sites; b) Informações financeiras; c) Informações administrativas; d) Exposição de planos

e metas. Os resultados apontam para dificuldades na adequação de conteúdos para a linguagem cidadã, mais simples e acessível aos leigos.

Quanto à necessidade de capacitação de servidores no tocante à LAI, estudo de Mesquita (2015) junto a operadores de comunicação de IFES detectou que há um conhecimento muito superficial sobre o acesso à informação; esses profissionais de comunicação não participam das estratégias de comunicação institucional, estando focados em atividades tradicionais de assessoria de imprensa. O setor de e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), que viabiliza a transparência passiva e deveria adotar estratégias de comunicação mais acessível e em linguagem cidadã, corresponde a um departamento dissociado do departamento de comunicação social na instituição pública. A LAI não trouxe mudanças significativas no agir comunicacional da organização. Na percepção dos servidores que trabalham profissionalmente com comunicação não houve nenhuma alteração na rotina de trabalho para implantar a LAI em outros setores da Administração Pública, comprovando que a LAI tende a se tornar mais um setor, um ônus financeiro e de pessoal, para ser incorporado como atividade paralela ao trabalho profissional de comunicação governamental.

A implantação da e-SIC¹⁰ exige que a gestão da comunicação pública deve reinventar-se, com novas ferramentas e sistemas, antes desconsiderados pelos setores formais de comunicação (jornalismo, publicidade, propaganda e relações públicas), segundo Silva e Guimarães (2015). As autoras afirmam que a comunicação pública, eficaz e eficiente, deve estar na pauta dos gestores públicos, pois a LAI e o sistema e-SIC vieram para otimizar e organizar o acesso à informação.

Pesquisas, políticas, planos, diretrizes, programas, manuais, normas, canais institucionais, operações e produtos são alguns dos instrumentos para a efetivação da comunicação pública. O governo deve fomentar uma cultura de transparência, usando as novas tecnologias de informação e comunicação como a internet, para fortalecer a democracia e dar publicidade de seus atos administrativos (RODRIGUES; CAFEO; CRUZ; MATTOS, 2015). Os autores, em seu estudo sobre transparência do governo municipal, constataram o desafio, além de divulgar dados e informações, de promover o diálogo com a sociedade por meio da apropriação das informações e da interação com o governo.

¹⁰ Com o advento da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria-Geral da União (CGU) implantou um portal para atendimento ao cidadão: o e-SIC. Cada órgão federal deve atribuir essa tarefa aos servidores.

No Poder Judiciário, a implantação da LAI deve considerar a linguagem cidadã, haja vista que os Juizados Especiais oferecem acesso à justiça às pessoas sem a intermediação de um advogado que conhece os códigos e vocabulário jurídicos (NEGRINI; SOUSA; GERALDES, 2015). Entre as premissas levantadas é que o cuidado com a linguagem da comunicação aos diversos públicos não deve ser apenas uma responsabilidade da Assessoria de Comunicação ou Ouvidoria do Tribunal, mas é algo que pode ser incorporado às atividades rotineiras dos magistrados e dos servidores públicos. Isso é mais evidente na comunicação direta entre o Poder Judiciário e o cidadão por meio dos processos no Juizado Especial, com a premissa de que a linguagem jurídica não deve ser uma fonte de manutenção de relação de dominação.

Em estudo sobre publicações entre 2000 e 2014 sobre o tema comunicação pública foi constatado que os trabalhos defendem a atualização do Marco Regulatório como condição *sine qua non* para o aperfeiçoamento da democracia (BRITTES; VILAS BOAS, 2015), inclusive com a publicação da LAI. As autoras avaliam os esforços de setores da sociedade civil na criação deste marco regulatório com o objetivo de fortalecer a democratização da comunicação.

Um dos aspectos da transparência, o combate à corrupção, foi apresentado em artigo de Dutra e Paulino (2015), em que se aborda a criação da Corregedoria-Geral da União em 2001, que foi alterada em 2003 para Controladoria-Geral da União (CGU)¹¹. Em 2003, foi instituído, na CGU, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo que tem o objetivo de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento dos sistemas de controle e fortalecer a transparência na gestão pública, e conta com a participação de representantes de organizações civis (DUTRA; PAULINO, 2015).

Foi constatado por Mesquita (2016) que a LAI e as assessorias de comunicação não se relacionam nas práticas da Administração Pública. Da análise dos princípios constatou-se que pode haver pontos em comum nos tipos de comunicação cívica, para causas sociais ou humanitárias, governamental, civilizatória. Contudo, se não houver um controle interno e externo, as assessorias de comunicação da Administração Pública

¹¹ Controladoria-Geral da União (CGU) surgiu com a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, disponível em: <http://bit.ly/2Nt4LAd>. Segundo o artigo 17, à Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Em 2016 foi publicada a Lei n. 13.341, de 29 de setembro de 2016, alterando a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios, disponível em: <http://bit.ly/2KIiy88>.

podem funcionar como legitimadoras de governo ou do governante, sob o risco da LAI se restringir a apenas um departamento a ser criado na administração.

Do ponto de vista jurídico, o artigo de Rocha (2016) abordou o tema da comunicação social na Administração Pública no contexto dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tratou da rotina dos órgãos públicos, a falta de planejamento e de institucionalização de ações, e ainda os gastos em ações de comunicação pública em geral, como os investimentos em jornalismo e publicidade. O princípio da eficiência exige que o administrador público faça o melhor aproveitamento de recursos financeiros, materiais e humanos, evitando a lentidão, o descaso, a negligência e a omissão na gestão pública.

A transparência ativa das informações sobre os processos de aquisição da Administração Pública foi abordada por Belinski (2017). No estudo com mais de 70 portais de internet de IFES brasileiras foram identificadas melhores práticas que podem servir de benchmarking para os projetos de comunicação governamental no setor de aquisições. Foi constatada a desconexão entre os sites das IFES e os conteúdos presentes nos editais de licitação, demonstrando que a comunicação governamental não está integrada.

Acreditava-se que a LAI poderia inaugurar um período de profundas transformações na relação dos órgãos públicos com os cidadãos e a sociedade no Brasil, segundo Lopes e Geraldês (2017). Em pesquisa na base de teses e dissertações sobre o assunto Lei de Acesso à Informação foram identificados apenas 31 estudos sobre o tema: três teses de doutorado, 21 dissertações de mestrado e sete artigos, concentrando 52% dos estudos na área da gestão da informação. As autoras ressaltam a importância da inclusão da gestão da comunicação nesse campo de estudo.

A transparência no Poder Legislativo foi abordada por Santos e Ferreira Junior (2017), no tocante ao combate à corrupção que pode ser feito pelo jornalismo a partir de solicitação de informações da Administração Pública. Com o advento da LAI, práticas até então escondidas podem ser apuradas em reportagens e investigações jornalísticas, como o caso de funcionários fantasmas em assembleias legislativas ou prestação de contas do cartão corporativo. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo mantém orientações para jornalistas que desejam coletar dados para as pautas de reportagens e matérias jornalísticas sobre Administração Pública (ABRAJI, 2018).

CONSIDERAÇÕES

Os supracitados estudos sobre comunicação pública e governamental demonstram um longo caminho a ser percorrido pela Administração Pública para implementar a LAI. Algumas questões permanecem em aberto e merecem estudos futuros. Afinal, qual é o setor organizacional mais adequado para a implantação da LAI na Administração Pública? Quem são os profissionais envolvidos no processo de tornar os dados e informações disponíveis nos portais? Quais processos e profissionais são os mais adequados pela transformação de documentos em linguagem mais acessível aos diversos públicos? Enfim, a Lei de Acesso à Informação exige mudanças no agir da Administração Pública, que ainda está em construção desde 2012.

A implantação da Lei de Acesso à Informação é um fenômeno complexo que envolve várias áreas do conhecimento na Administração Pública, como gestão da informação e da comunicação, haja vista que se está tratando de fomentar uma mudança na cultura de transparência dos atos administrativos do governo. A LAI exige trabalho multidisciplinar para tornar acessível a informação, além de identificar a linguagem mais adequada aos diversos públicos dos documentos numa linguagem cidadã.

REFERÊNCIAS

ABRAJI. Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Editora 70, 2004.

BELINSKI, R. A transparência ativa sobre aquisições públicas nos portais das Instituições Federais de Ensino Superior. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 40, 2017, Curitiba. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2II5aSB>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRITTES, J.; VILAS BOAS, F. Estudos sobre Marco Regulatório da Comunicação realizadas pelo Grupo de Pesquisa em Políticas e Estratégias de Comunicação entre 2000 e 2014. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 38, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2u0nFpI>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BROWNING, H. **Accountability: Taking Ownership of Your Responsibility**. Greensboro, N.C.: Center for Creative Leadership Press. 2012.

BUCCI, E. Caso Radiobrás: o compromisso com a verdade no jornalismo de uma empresa pública. In: DUARTE, J (Org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento:** como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. 2. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

CINTRA, M. E. R. **Lei de Acesso à Informação no Brasil:** sua implementação e seus desafios. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, UNB, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2ujGTpH>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação:** por que só a tecnologia não basta para ter sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DUTRA, L. P.; PAULINO, F. O. Construindo uma cultura de transparência: políticas de acesso à informação pública no Brasil. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 38, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2u0nFpI>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

EDWARDS, J., WOLFE, S. Compliance: a review. **Journal of Financial Regulation and Compliance**, v. 13, n. 1, p. 48-59, 2005.

GERALDES, E.; REIS, L. M. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 35, 2012, Fortaleza. **Anais...** Intercom: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2K0ix9e>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

GERALDES, E.; SOUSA, J. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 36, 2013, Manaus. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2MAmuUY>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

LIEDTKE, P. F. Políticas de comunicação: breve retrospectiva dos temas em disputa e aplicações nas organizações públicas e privadas no Brasil. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 36, 2013, Manaus. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2J391TH>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

LOPES, H.; GERALDES, E. Lei de Acesso à Informação nas universidades federais brasileiras: estado da arte e primeiros apontamentos. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 40, 2017, Curitiba. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2u1fV76>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

MESQUISA, W. Como os operadores da comunicação nos Institutos Federais de Educação veem a Lei de Acesso à Informação. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 38, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2u0nFpI>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____. Comunicação Pública e Lei de Acesso à Informação. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 39, 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2tYcTk3>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____. Lei de Acesso à Informação: a transparência ativa nos sites dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 37, 2014, Foz do Iguaçu. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2MUo3gK>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

NEGRINI, V.; SOUSA, J.; GERALDES, E. Políticas de comunicação e efetividade da Justiça à luz das teorias de comunicação pública e da Lei de Acesso à Informação. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 38, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2u0nFpI>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

ROCHA, T. de O. Os Princípios da Administração Pública e a busca pela eficiência na comunicação. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 39, 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2uemWka>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

RODRIGUES, H. F.; CAFEO, M. R. G.; CRUZ, J. A. S.; MATTOS, M. B. G. dos S. A importância da comunicação pública: análise do portal da transparência do município de Avaí (SP). IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 38, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2u0nFpI>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SANTOS, A. B. B. dos.; FERREIRA JUNIOR, J. O caso dos "funcionários fantasmas" na Assembleia Legislativa do Maranhão: a aplicação da Lei de Acesso à Informação. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 40, 2017, Curitiba. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2uf97BU>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SANTOS, P. D. dos; TUZZO, S. A. A Comunicação Pública e a Agência de Notícias do Acre. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 35, 2012, Fortaleza. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2z6LIII>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SILVA, M. S.; GUIMARÃES, K. O. e-SIC e a Comunicação Pública: a aplicação de sistemas de informação no controle social. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 38, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2u0nFpI>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SOUZA, R. M. V. de. **Lei de Acesso à Informação: um canal à fonte de notícia.** 224f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, Umesp, São Bernardo do Campo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2KIWtqf>>. Acesso em: 16 jun. 2018.