

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

HELEN ROSE LOPES DOS SANTOS

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EM
UNIVERSIDADES FEDERAIS: CONEXÕES, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Brasília
2018

HELEN ROSE LOPES DOS SANTOS

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EM
UNIVERSIDADES FEDERAIS: CONEXÕES, PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra.

Linha de pesquisa: Políticas de Comunicação e de Cultura.

Orientadora: Profa. Dra. Elen Cristina Geraldês.

Brasília
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EM
UNIVERSIDADES FEDERAIS: CONEXÕES, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Helen Rose Lopes dos Santos

Orientadora: Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes

Banca examinadora:

Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes – UnB
Presidenta

Profa. Dra. Georgete Medleg Rodrigues – UnB
Membro externo

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino – UnB
Membro interno

Profa. Dra. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa – UnB
Suplente

*Para minha mãe Bela,
maior exemplo de força, coragem e perseverança.*

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é dedicada para minha mãe, Bela, que aos 18 anos saiu do interior do Rio Grande do Sul em busca de um sonho: estudar. Quase 60 anos depois, ela mudou sua vida novamente. Desta vez, para que eu pudesse realizar o meu sonho de voltar a estudar. De alguma forma (ou, na verdade, de todas as formas), este trabalho é seu. Muito obrigada, mãe, por me apoiar de forma incondicional sempre, em especial, nos últimos dois anos.

Agradeço de maneira muito especial ao meu companheiro de vida, Marcos, pelo suporte em todas as horas e pela compreensão nas ausências.

Gostaria de agradecer à minha orientadora, professora Elen Geraldês, que me acolheu e orientou de forma presente, crítica e inspiradora. Além de docente brilhante, com poder de síntese e capacidade de aprofundamento numa mesma assertiva, Elen Geraldês é um ser humano admirável, com olhar sempre atento ao outro. Muito obrigada.

Agradeço às professoras Janara Sousa, Délcia Vidal e Kênia Figueiredo pelas generosas observações durante a banca de qualificação, que tanto contribuíram para consolidação do projeto e, posteriormente para a pesquisa.

Da mesma forma, agradeço à professora Georgete Rodrigues e ao professor Fernando Oliveira Paulino, por aceitarem, gentilmente, participar da banca de defesa. Ambos compõem a inspiração inicial deste trabalho: professora Georgete pela produção acadêmica na área, ao apontar ainda serem poucos os estudos que examinam Comunicação institucional em universidades; e professor Paulino pelo convívio profissional, em que sempre instigou uma visão global e crítica em relação à universidade e aos seus processos de Comunicação.

Esta pesquisa também não seria possível sem a rede de apoio construída pelas colegas de trabalho e de pós-graduação: Angélica Peixoto, Karoline Marques e Gisele Pimenta. Amigas com as quais compartilhei alegrias, angústias, livros... e das quais recebi inspiração e muita ajuda prática.

Agradeço à minha sobrinha Suelen por todo o apoio e ajuda nas viagens. E às minhas amigas Naira e Lúcia, que, mesmo longe, foram porto seguro nos momentos mais difíceis.

Agradeço, ainda, à Universidade de Brasília, de forma específica, ao professor Sérgio de Sá, então secretário de Comunicação, por ter compreendido a importância desta pesquisa e autorizado um período de afastamento.

RESUMO

Esta dissertação analisa a implementação da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), e as possíveis conexões com a Comunicação em universidades públicas federais. Como objeto específico de estudo, foca as dimensões comunicacionais da LAI apontadas por Geraldine e Sousa (2013). O objetivo geral é investigar de que forma o processo de implementação da Lei de Acesso tem contribuído para a construção de processos e procedimentos de transparência e para a formulação de Políticas de Comunicação. O aporte teórico-metodológico está assentado nos conceitos de Direito à Informação, Direito de Acesso à Informação, Comunicação Pública, transparência pública e transparência ativa. A partir da perspectiva qualitativa e do método Dialético Histórico-Estrutural (DEMO, 1990; 2011), o enfoque está nos tensionamentos e nos gargalos da aplicação da norma e dos possíveis processos de interação. A pesquisa empírica compreendeu cinco instituições federais de ensino superior, selecionadas conforme o Índice Geral de Cursos do Ministério da Educação, por região do país: UFRGS, UFMG, UnB, UFPE, UFPA. Nestas instituições, foram realizadas entrevistas em profundidade com gestores e profissionais da área de Comunicação e dos setores responsáveis pela execução da LAI, bem como análise documental do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Relatório Anual de Autoavaliação de cada universidade. Os dados foram analisados por meio da Análise de Conteúdo temática (BARDIN, 2011). Os resultados apontam a ausência de Políticas de Comunicação e a tímida interação entre as duas áreas, sendo a maioria no âmbito operacional. Da mesma forma, a compreensão acerca de Comunicação está centrada, prioritariamente, em seus instrumentos e como atividade operacional. Foi identificada a percepção da transparência como obrigação das organizações públicas, mas em um difícil embate com a realidade prática, perpassada pela cultura do sigilo, e com as amarras dos sistemas burocráticos e de gestão de dados e da informação. Neste contexto, a interação é negligenciada. Algumas experiências apontam possibilidades de interação efetiva: como o novo portal da UFMG e a Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação da federal pernambucana.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação, Comunicação Pública, Políticas de Comunicação e transparência, Universidades Federais.

ABSTRACT

This thesis analyzes the implementation of the 12,527/2011 Law, the Access to Information Law (*Lei de Acesso à Informação - LAI*), and its possible connections to Federal Public Universities' Communication. The specific aim of this study focuses on LAI's communicational dimensions identified by Gerald&Sousa (2013). The general aim of this research is to investigate how the process of implementing the Access to Information Law has been contributing to the development of transparency processes and procedures, and for establishing Communication Policies. This work's theoretical-methodological contribution is based on the concepts of Right to Information, Right of Access to Information, Public Communication, public transparency and active transparency. From a research's qualitative perspective and the Dialectic-Historical-Structural method (DEMO, 1990: 2011), the focus is on the tensions and bottlenecks of both the application of the norm and its possible interaction processes. Our empirical research examined five federal higher education institutions, which had been selected by region, according to the Ministry of Education's General Courses Index (*Índice Geral de Cursos do Ministério da Educação*). They are as it follows: UFRGS, UFMG, UnB, UFPE, UFPA. In these institutions, in-depth interviews were performed with managers and professionals from the communication sector, and from sectors which are responsible for the implementation of the LAI Law. In addition, documental analysis of each university's Institutional Development Plan (*Plano de Desenvolvimento Institucional*) and Self-assessment Annual Report (*Relatório Anual de Autoavaliação*) were conducted. The data were analyzed by means of the Content Analysis method (BARDIN, 2011). We have identified the absence of Communication Policies and that the interaction between the two areas is still timid, as most of the relations is within the operational scope only. In the same way, the fathom of the work of the communication area is primarily centered in its instruments and as an operational activity. It was acknowledged that the perception of transparency was considered an obligation of public organizations, in a difficult confrontation with practical reality however, which is impregnated by the culture of secrecy, and by the bonds of bureaucratic systems, and data and information management. In this context, the interaction is neglected. Nonetheless, some experiences have presented some possibilities for effective interaction: such as UFMG's new official portal and the Pro-Dean of Communication, Information and Technology Information of the Federal University of Pernambuco.

Keywords: Right to Information, Access to Information Law, Public Communication, Communication Policies and Transparency.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Relação entre o objetivo geral e os objetivos específicos	20
Quadro 02 – Incisos do Artigo 5º da Constituição que se referem ao Direito à Informação	23
Quadro 03 – Enfoque das pesquisas sobre LAI em universidades.....	38
Quadro 04 – Fluxo da transparência ativa e da transparência passiva	74
Quadro 05 – Principais etapas da pesquisa	94
Quadro 06 – Fluxo avaliativo do Sinaes	95
Quadro 07 – Pedidos de informação enviados às universidades	96
Quadro 08 – Indicadores utilizados para compor a análise	99
Quadro 09 – LAI na estrutura organizacional de cada universidade pesquisada	107
Quadro 10 – Objetivos geral e específicos da pesquisa	124
Quadro 11 – Relação dos objetivos com as categorias	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Docentes com duas orientações sobre o tema	39
Tabela 02 – Notas das universidades pesquisadas no IGC	92
Tabela 03 – Identificação dos entrevistados	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Áreas do conhecimento	37
Gráfico 02 – Instituições com maior número de produção	40
Gráfico 03 – Número total de pedidos de informação por instituição	104
Gráfico 04 – Principais temas demandados pela LAI	106
Gráfico 05 – Ocupação declarada dos principais demandantes	107

LISTA DE SIGLAS

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CGU - Controladoria Geral da União

IGC - Índice Geral de Cursos

LAI - Lei de Acesso à Informação

ONU - Organização das Nações Unidas

PAS - Programa de Avaliação Seriada

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UFG - Universidade Federal de Goiás

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPA - Universidade Federal do Pará

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UnB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Definição do problema e justificativa	15
1.1.1. Por que problematizar a universidade?	18
1.2. Objetivos da pesquisa	19
PARTE I – CENÁRIO DA PESQUISA	22
2. LEI DE ACESSO NO BRASIL.....	22
2.1. Contexto da aprovação: da pressão externa à mobilização das entidades	25
2.2. Pontos fortes e desafios	29
2.3. As dimensões comunicacionais da LAI	34
2.4. Produção acadêmica sobre LAI em universidades	36
3. UNIVERSIDADE: UM OLHAR HISTÓRICO-DIALÉTICO	43
3.1. Universidade no Brasil.....	43
3.2. Aspectos de gestão universitária e comunicação organizacional	50
PARTE II – APORTE TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	61
4. DIREITO À INFORMAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS	61
4.1. Para compreender o Direito à Informação na atualidade	64
4.2. Desafios do Direito de Acesso à Informação: informação pública, arquivos e dados abertos.....	68
4.3. As conexões com o Direito à Comunicação.....	70
4.4. Transparência pública e transparência ativa.....	72
5. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: DAS CONCEPÇÕES À PRÁTICA.....	77
5.1. Políticas de comunicação nas instituições públicas	85
6. ABORDAGEM METODOLÓGICA	89
6.1. DIALÉTICA HISTÓRICO-ESTRUTURAL.....	90
6.2. Universo da pesquisa	92
6.3. Técnicas e procedimentos metodológicos.....	94
6.3.1. Marco ético da pesquisa	101
PARTE III – PESQUISA EMPÍRICA: DESCRIÇÃO E ANÁLISE INTERPRETATIVA.....	104
7. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	104
7.1. Panorama da implantação da LAI nas universidades pesquisadas	105
7.1.1. LAI na UnB: Ouvidoria em reestruturação na universidade mais demandada	110
7.1.2. LAI na UFRGS: o contexto de uma Ouvidoria consolidada.....	113

7.1.3.	LAI na UFMG: uma diretoria de governança informacional.....	115
7.1.4.	LAI na UFPE: experiência da pró-reitoria de comunicação, informação e TI	117
7.1.5.	LAI na UFPA: a implementação mais recente	121
7.2.	Apontamentos sobre a Comunicação nas universidades pesquisadas	123
7.2.1.	Apontamentos sobre a Comunicação na UFRGS.....	123
7.2.2.	Apontamentos sobre a Comunicação na UFPA	126
7.2.3.	Apontamentos sobre a Comunicação na UnB	129
7.2.4.	Apontamentos sobre a Comunicação na UFMG	131
7.2.5.	Apontamentos sobre Comunicação na UFPE	134
8.	ANÁLISE INTERPRETATIVA: COMUNICAÇÃO INSTRUMENTAL, TRANSPARÊNCIA IDEALIZADA E INTERAÇÃO NEGLIGENCIADA	137
8.1.	A Comunicação instrumental	139
8.2.	A transparência idealizada	141
8.3.	A interação negligenciada	144
9.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
	REFERÊNCIAS.....	151
	APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA - COMUNICAÇÃO.....	162
	APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – SETOR LAI.....	163

APRESENTAÇÃO

Acreditamos que toda pesquisa acadêmica deveria ser precedida de uma apresentação. Essa iniciativa não só esclarece o leitor sobre quem é o autor do trabalho, como instiga este a pensar sobre suas motivações ao desenvolver determinado estudo e também o faz explicitar a partir de que olhar a realidade será examinada. Não há perda de objetividade neste exercício. Ao contrário, ao refletir sobre quem é o pesquisador e suas relações com o objeto, estamos exercitando a vigilância epistemológica, nos termos de Bourdieu (1990), admitindo a falibilidade da ciência e afastando o preceito da objetividade como garantia de isenção. Objetividade esta que, na visão de Pedro Demo (1990), é comprometida até mesmo em pesquisas tidas como das ciências duras – ou das Ciências Exatas. Para este autor, “[...] toda metodologia exala ideologia, pois encobre ou escancara modos opcionais de intervenção na realidade, mesmo que seja a negação de que o homem possa intervir”. (DEMO, 1990, p. 118). Nas Ciências Sociais – e este trabalho se insere no campo das Ciências Sociais Aplicadas –, existe uma imbricada relação, aponta Minayo (2018, p. 13), pois há uma forte identidade entre sujeito e objeto. “A pesquisa nesta área lida com seres humanos que, por razões culturais de classe, de faixa etária, ou por qualquer outro motivo, têm um substrato comum de identidade com o investigador [...]”. Nas palavras de Lévi-Strauss, “o observador é, ele próprio, uma parte de sua observação”. (1975, p.125, *apud* MINAYO, 2018, p. 13).

Neste sentido, a autora deste trabalho é, ao mesmo tempo, sujeito da pesquisa e sujeito do objeto em análise. Sujeito da pesquisa quando se dispõe a estudar a implementação da Lei de Acesso em universidades e suas conexões com a Comunicação por meio de critérios claros de seleção, classificação e análise. Sujeito deste objeto quando traz no seu olhar a experiência profissional como jornalista da Secretaria de Comunicação da Universidade de Brasília. Existe, nesta situação, uma dupla implicação: se por um lado a vivência pode contribuir para o exame dos dados e a familiaridade com determinados temas; por outro lado, pode condicionar análises, impedindo que a pesquisa avance num olhar crítico e ultrapasse o senso comum, constituindo um obstáculo epistemológico (BACHELARD, 1996).

Apesar de estar vinculada profissionalmente à universidade desde 2014 (e ter exercido cargos de editora e de secretária de Comunicação), uma perspectiva de estranhamento¹ –

¹Estranhamento é definido pelo dicionário Houaiss como ato de se surpreender, de se espantar perante algo que não é habitual. Ao problematizar as possibilidades de se estranhar o familiar, o antropólogo Gilberto Velho (1987, p. 126, grifo do autor) diz: “O que sempre *vemos e encontramos* pode ser familiar, mas não é necessariamente *conhecido*, e o que não *vemos e encontramos* pode ser exótico, mas, até certo ponto, *conhecido*”. Ele exemplifica: em uma grande metrópole existem “descontinuidade vigorosas entre o ‘mundo’ do

conceito tão caro à Antropologia – sempre nos acompanhou. Ao chegar à universidade como servidora, num primeiro momento, muitas coisas pareciam incompreensíveis. *Por que tantas siglas? Como não sabemos o número total de cursos oferecidos? Nem o número exato de professores que atuam na instituição?* Este sentimento de não pertencer àquela cultura organizacional², de estranhar e de querer saber o motivo pelo qual as coisas eram assim como se apresentavam, foi importante propulsor deste estudo, que nasceu da interação com os tensionamentos trazidos pela Lei de Acesso ao se contrapor à cultura do sigilo. Posteriormente, o tema foi construído como objeto de pesquisa, por meio das leituras teóricas. Conforme ensina Bachelard (1996), as questões sociais não estão dadas na realidade como problemas em si, elas são representadas e interpretadas a partir das teorias.

Este exercício de se colocar como sujeito-objeto da pesquisa nos faz refletir sobre a necessidade permanente de inquirir o objeto e sobre o distanciamento no exame das informações obtidas na pesquisa empírica. Buscamos exercitar esse distanciamento por meio de iniciativas como a elaboração de um diário de campo. Neste documento, eram expostas desde impressões do ambiente, do campus onde estava localizada cada instituição, até análises preliminares das entrevistas. Este material foi intensamente consultado durante a consolidação dos dados. Neste percurso, ao contrapor as anotações à leitura das entrevistas transcritas, aprimoramos as interpretações e inferências iniciais.

Esperamos que esta apresentação possa contribuir para que outros pesquisadores se apresentem e explicitem suas motivações pessoais e/ou profissionais. A ausência desta problematização foi um dos principais pontos identificados nas pesquisas sobre LAI em universidades, durante a realização do estado da arte para este estudo. Grande parte dos autores mantinha vínculo de servidor técnico-administrativo nessas instituições, mas poucos fizeram menção a isso nos trabalhos. Na maioria das vezes, tal relação estava implícita nos Agradecimentos. Acreditamos que a problematização desta relação (pesquisador-objeto pesquisado) poderia contribuir tanto para a pesquisa em si quanto para a leitura e a interpretação que o leitor mais atento poderia fazer, a partir desta informação.

pesquisador e os outros mundos” que até mesmo um nativo daquela cidade pode “ter experiências de estranheza, não-reconhecimento ou até choque cultural comparáveis à de viagens a sociedades e regiões /exóticas”.

² Trata-se de conceito examinado por diferentes matizes do conhecimento. Ao fazer um levantamento de suas origens, situando-o, inicialmente, no campo da Administração, Marchiori (2009) traz a definição de Schein (1986, *apud* MARCHIORI, 2009, p. 300): “é um conjunto de pressupostos básicos que um determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e interação interna, e que funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros do grupo como a maneira mais correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas”.

1. INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é a implementação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), nos contextos das organizações públicas brasileiras. Como objeto específico de estudo, focalizamos as dimensões comunicacionais da norma e sua efetivação em ambientes universitários. Buscamos compreender de que forma o processo de implementação da Lei de Acesso em universidades federais brasileiras tem contribuído para a construção de processos e procedimentos de transparência e para a formulação de Políticas de Comunicação. A abordagem teórica está assentada nos conceitos de Direito à Comunicação, Direito à Informação e, especialmente, no Direito de Acesso à Informação. Trabalhamos, ainda, com a abordagem sobre Comunicação Pública, Políticas de Comunicação e transparência pública e transparência ativa. A pesquisa empírica foi realizada em cinco instituições federais de ensino superior, selecionadas a partir de um recorte regional, com base em indicadores de qualidade do Ministério da Educação (MEC). Assim, o universo de análise compreende as cinco universidades federais (UFRGS, UFMG, UnB, UFPE, UFPA) mais bem colocadas no Índice Geral de Cursos³, por região do país. A seguir, serão apresentadas considerações contextuais e observações empíricas que nos levaram à (re)construção deste objeto de pesquisa e à definição do problema. Pretendemos detalhar, também, a justificativa e os objetivos gerais e específicos, bem como indicar o que é tratado em cada capítulo.

1.1. Definição do problema e justificativa

Ao inscrever no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro o princípio da transparência das ações estatais como regra, e o sigilo como exceção⁴, a Lei de Acesso à Informação inaugurou um processo que pode gerar profundas transformações nas relações dos órgãos públicos com os cidadãos e a sociedade brasileira. Em um país historicamente marcado pela opacidade do Estado (JARDIM, 2013; REIS, 2014) e pela relação indissociável entre informação e poder (FAORO, 2001), a LAI assegura o direito humano fundamental de acesso a informações públicas, ao regulamentar, em especial, o Artigo 5º da Constituição Federal, em seu inciso XXXIII, que registra:

³Conforme definição do MEC, o Índice Geral de Cursos indica o desempenho das instituições de ensino superior do país. É construído com base na média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição e divulgado anualmente. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/igc> >. Acesso em 15 set. 2017.

⁴ Artigo 3º da LAI lista cinco diretrizes a serem seguidas pelos entes da Administração Pública, entre as quais: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção e divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. (BRASIL, 2011).

Artigo 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Embora tenha sido aprovada mais de vinte anos após a promulgação da Carta Magna de 1988, a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para a mudança do paradigma colonial/patrimonialista de atuação do Estado brasileiro. Seus objetivos inserem-se nos esforços de desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública. O exercício dessa transparência, conforme estabelece a Lei, ocorre de maneira passiva, quando o cidadão demanda informações do Estado, e por meio da transparência ativa, em que os órgãos públicos, por iniciativa própria, divulgam informações de interesse público.

As inquietações que dão origem a esta pesquisa surgiram a partir do entendimento de que transparência ativa não se restringe ao rol exemplificativo da norma (artigo 8ª da LAI), pois a necessidade de desvelar o Estado brasileiro continua presente para além da formalização legal, assim como a premência de se criarem formas efetivas de compreensão, acompanhamento e participação cidadã nos processos decisórios e de gestão dos governos instituídos. Nesse sentido, a Comunicação empreendida pelos órgãos públicos, por meio dos respectivos setores dedicados à área, pode ser considerada elemento-chave para intermediar os processos de transparência e interação internos e externos.

Além desta perspectiva, de que transparência ativa não se restringe à divulgação dos itens estabelecidos pela LAI, a presente pesquisa é inspirada em nossa experiência profissional como jornalista da Universidade de Brasília (UnB). Na Secretaria de Comunicação da UnB, acompanhamos a reestruturação do setor, por meio da substituição de funcionários com vínculo precário por servidores estatutários, conforme demanda do Ministério Público do Trabalho⁵. Com a chegada de novos profissionais e, por iniciativa de professores da Faculdade de Comunicação, com apoio da UnBTV, foi possível retomar o debate em torno de uma política de comunicação para a Universidade. Por manter contato com profissionais de outras instituições do país, notamos que estas também tiveram seu

⁵ Entre os anos de 2013 e 2016, a UnB substituiu mais de 600 trabalhadores com vínculo precário por servidores concursados. Ressalvamos que não nos cabe aqui juízo de valor em relação aos profissionais. Mencionamos a mudança do quadro de pessoal por dois motivos: (a) ingressamos na instituição nesta fase de transição e (b) este processo foi um dos fatores que impulsionaram esforço para pensar a Comunicação em longo prazo tendo em vista a instabilidade do vínculo dos recursos humanos até então. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/08/07/interna_cidadesdf,381082/unb-comeca-a-dar-fim-ao-imbroglio-de-servidores-precarizados.shtml. Acesso em: 15 set. 2017.

quadro de servidores reforçado na área de Comunicação⁶, e algumas estavam discutindo ou até começando a implementar uma política de comunicação⁷. Passamos a nos perguntar se este desafio (de pensar a Comunicação de forma estratégica e política, a partir de diretrizes e por meio de uma política de comunicação, e não apenas pelo viés de ações operacionais) estaria acontecendo em outras instituições federais de ensino superior. Esse processo teria alguma relação com a implementação da LAI? Aliás, como os setores de Comunicação estariam se relacionando com a Lei de Acesso? A legislação trouxera alguma mudança no fazer do setor de Comunicação na perspectiva do interesse público, de fomentar um diálogo com os públicos internos e com a sociedade?

Essa reflexão, num primeiro momento, relacionada às atividades profissionais, tomou contornos mais amplos: a administração pública tem conseguido expandir a transparência ativa para além do rol explicitado no texto da Lei de Acesso à Informação? Qual o papel da Comunicação na implantação da Lei? E, no processo dialético de construção da realidade, o novo paradigma de transparência introduzido pela LAI tem contribuído para a formulação de Políticas de Comunicação nas instituições públicas? Essas políticas estão assentadas nos preceitos e nas práticas da Comunicação Pública⁸?

Com base nos pressupostos apresentados acima, a proposta é investigar de que forma a implementação da LAI em universidades federais brasileiras tem contribuído para a construção de processos e procedimentos que estimulem a transparência e para a formulação de Políticas de Comunicação. A intenção é aprofundar os estudos comunicacionais relacionados à Lei de Acesso à Informação (Geraldes e Sousa, 2013), seus usos, limites e possibilidades. O foco está em compreender como a apropriação e a aplicação da legislação pelos agentes dos setores de Comunicação e de transparência nas universidades federais – e os processos resultantes dessa interação – se inter-relacionam para a efetivação da transparência e para a construção de uma política de comunicação voltada ao interesse público.

Esta pesquisa se justifica pelo entendimento de que é no ambiente interno das organizações públicas e nas relações que estas estabelecem com seus públicos e com a sociedade de forma geral que a Lei de Acesso à Informação e suas dimensões

⁶ Conforme pesquisa exploratória, realizada em agosto de 2017, ao menos quatro das cinco universidades selecionadas para a investigação realizaram concurso e nomeação de profissionais com habilitação em Comunicação Social (jornalistas, relações públicas e publicitários) nos últimos sete anos. Apenas a UFPE não mantém link atualizado sobre concurso mais recente, de 2015.

⁷ Em outubro de 2015, fomos convidados para participar de seminário sobre Política de Comunicação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Na época, a instituição estava realizando uma série de encontros para conhecer experiências de outras universidades e debater as diretrizes da futura política de comunicação.

⁸ De acordo com os principais autores da área, o conceito de Comunicação Pública possui distintas abordagens. Filiamos-nos àquelas que colocam o interesse público como aspecto principal de orientação. (DUARTE, 2011).

comunicacionais são validadas, aprimoradas ou colocadas em xeque (GERALDES; SOUSA, 2013).

[...] as organizações públicas são o espaço em que a LAI pode acontecer ou não, em que ela pode ser um simulacro ou um convite à escuta do cidadão. Para isso, o direito à informação e o espírito da LAI devem estar inscritos como política de comunicação na organização pública, seu fundamento, um valor formador. (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 5).

Compreendemos a comunicação e os fluxos comunicacionais de uma organização de forma ampla, não apenas circunscritos às atividades de um setor responsável pela área. Da mesma forma, a transparência e a efetivação da Lei de Acesso não nos parece incumbência que se encerra no atendimento aos pedidos de informação ou nos demais serviços gerenciados pelo SIC, como a Carta de Serviços da instituição, por exemplo. Ainda assim, para materializar a pesquisa, era preciso eleger um foco de análise, um parâmetro de averiguação. Em diálogo com as dimensões comunicacionais da norma apontadas por Geraldes e Sousa (2013), optamos por investigar os processos de interação entre os setores de Comunicação e os responsáveis pela execução da LAI nas cinco instituições selecionadas. Partimos da premissa de que os setores de Comunicação dos órgãos públicos são agentes fundamentais para a efetividade da Lei e para o atendimento das novas demandas de Comunicação que ultrapassam o caráter informativo linear da divulgação. Nesse sentido, esta pesquisa busca apontar criticamente como a LAI e as suas dimensões comunicacionais estão relacionadas com o desenvolvimento da transparência e da constituição de Políticas de Comunicação, tendo como base as concepções acerca de Comunicação Pública.

1.1.1. Por que problematizar a universidade?

Diante do amplo cenário de organizações que compõem a administração pública brasileira, optamos por focalizar as dimensões comunicacionais da LAI nas universidades federais – entes da administração pública indireta, com personalidade jurídica e autonomia administrativa – com base no entendimento de que essas instituições, por princípio, se legitimam a partir de diálogo com a sociedade. O dever de informar das universidades está relacionado com sua própria razão de ser. Pesquisas, inovações tecnológicas, debates aprofundados que acontecem na academia, muitas vezes herméticos ao cidadão, precisam ser conhecidos, compreendidos e analisados criticamente. Da mesma forma, essas organizações devem realizar a prestação de contas dos seus serviços e dos recursos investidos pela sociedade – direta e indiretamente.

Ao traçar um panorama sobre Comunicação nas universidades, Margarida Kunsch (1992) resgata o aspecto dialógico indissociável das instituições superiores de ensino:

[...] a grande responsabilidade que recai sobre a universidade pelo fato de ela ser um centro por excelência de criação e reprodução de novos avanços científicos e tecnológicos e ter, como dever, a missão de imbuir-se da tarefa de democratizar as conquistas tornando-as acessíveis à sociedade. (KUNSCH, 1992, p. 78).

Além de ser oportuna por dialogar com o papel social da universidade na divulgação do conhecimento e no debate plural de ideias e opiniões, a abordagem tem relevância social tendo em vista o atual contexto político brasileiro em que há questionamento quanto ao modelo em vigor de educação superior⁹. Soma-se a esses apontamentos a conclusão de Rodrigues (2013): em estudo sobre indicadores de transparência em portais de universidades federais, a autora afirma que “não existem muitos estudos a respeito da comunicação institucional ou a comunicação pública nas universidades públicas brasileiras. Na verdade, aparentemente o tema começou a despertar o interesse dos pesquisadores a partir dos anos 2000”. (RODRIGUES, 2013, p. 5).

1.2. Objetivos da pesquisa

Delimitado o problema de pesquisa e apresentadas as justificativas que fundamentam o presente trabalho, cabe agora traçar o objetivo geral e os objetivos específicos. Nosso objetivo geral é investigar de que forma a implementação da LAI em universidades federais brasileiras tem contribuído para a construção de processos e procedimentos que estimulem a transparência e para a formulação de políticas de comunicação. Como desdobramentos e etapas do processo de pesquisa, é possível estabelecer:

- a) Conceituar e problematizar transparência ativa, à luz de leituras sobre o conceito de Transparência;
- b) Resgatar, comparar e contrapor conceito de Comunicação Pública;
- c) Identificar a constituição de Políticas de Comunicação assentadas nos conceitos de Comunicação Pública nas instituições de ensino em análise;
- d) Examinar a implementação da Lei de Acesso nas universidades em debate;

⁹ Exemplo é o editorial do jornal *O Globo*, um dos veículos impressos das organizações Roberto Marinho, defendendo o fim do atual modelo: *Crise força o fim do injusto ensino superior gratuito*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/crise-forca-fim-do-injusto-ensino-superior-gratuito-9768461#ixzz4MkavKRV8>. Acesso em: 10 out. 2016.

- e) Apontar processos e procedimentos relacionados às dimensões comunicacionais da LAI nessas universidades;
- f) Averiguar de que forma acontece a interação entre os setores de Comunicação e os setores responsáveis pela aplicação da LAI dos respectivos órgãos.

Quadro 1 - Relação entre o objetivo geral e os objetivos específicos

Esta pesquisa se propõe a...	averiguar de que forma acontece a interação entre os setores de Comunicação e os setores responsáveis pela aplicação da LAI em universidades públicas federais;
para...	apontar processos e procedimentos relacionados às dimensões comunicacionais da LAI nessas instituições;
com a finalidade de...	identificar a constituição de Políticas de Comunicação assentadas nos conceitos de Comunicação Pública;
	examinar a implementação da LAI nessas instituições;
o que irá permitir...	compreender de que forma a implementação da LAI nas universidades federais brasileiras tem contribuído para a construção de processos e procedimentos que estimulem a transparência e para a formulação de políticas de comunicação.

Fonte: elaborado pela autora a partir do modelo apresentado na disciplina de Seminário 1 do PPGCOM/FAC

Os dois primeiros objetivos específicos estão contemplados no tópico destinado ao aporte teórico-metodológico, no qual examinamos o conceito de transparência ativa e também as distintas abordagens em relação à Comunicação Pública. Os demais objetivos específicos foram analisados a partir das percepções e dos dados obtidos na pesquisa empírica. Para isso, buscamos relacionar os indicadores e as categorias de análise aos objetivos listados nesta seção. Nesse sentido, o estudo está dividido em três partes: cenário da pesquisa; aporte teórico-metodológico; e pesquisa empírica: descrição e análise interpretativa.

Na primeira parte, contextualizamos a aprovação da LAI no Brasil, os principais pontos da legislação e os desafios de implementação, bem como abordamos as dimensões comunicacionais da Lei. Apresentamos, ainda, os resultados da pesquisa de estado da arte sobre trabalhos acadêmicos relacionados à Lei de Acesso em universidades. Encerramos com um breve resgate sobre a constituição das instituições federais de ensino superior no país, no qual são levantadas, também, questões atuais relacionadas à gestão e à Comunicação.

O objetivo da segunda parte é evidenciar o quadro teórico de referência. Para isso, situamos a compreensão acerca do Direito à Comunicação e do Direito à Informação como direito humano, na perspectiva da consolidação dos estados democráticos. Examinamos os conceitos de Direito de Acesso a Informações Públicas, transparência pública e transparência ativa. Em seguida, os diferentes enfoques sobre Comunicação Pública são revisitados com o objetivo de buscar elementos teóricos para a compreensão deste conceito no prisma do interesse público. Na sequência, tratamos da abordagem metodológica que guia este trabalho, a Dialética Histórico-Estrutural, e também o recorte da pesquisa, as técnicas e os procedimentos metodológicos.

Na última parte, apresentamos os resultados da pesquisa empírica e realizamos a análise interpretativa, por meio de categorias, buscando atender aos objetivos expostos no Quadro 1. A partir da análise dos documentos de gestão e das entrevistas em profundidade, descrevemos como está ocorrendo a implementação da Lei (estrutura organizacional, procedimentos internos e força de trabalho), principais melhorias e desafios e, por fim, quais os processos e procedimentos de interação com a Comunicação. Buscamos, ainda, identificar a existência ou não de Políticas de Comunicação e o enfoque da Comunicação praticada nessas instituições.

PARTE I – CENÁRIO DA PESQUISA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o cenário da pesquisa, ao articular o tema que será tratado – Lei de Acesso à Informação – e localizar, ainda que brevemente, a instituição a ser estudada, no caso, a universidade pública, em seus aspectos históricos administrativos e de comunicação organizacional. Para isso, na primeira parte, pretendemos resgatar o contexto de aprovação da LAI no Brasil, os principais pontos da legislação e os desafios de implementação, bem como as dimensões comunicacionais da lei. O panorama no qual se insere esta pesquisa é complementado pelos dados do estado da arte sobre o estudo da Lei de Acesso em universidades. A seguir, buscamos pistas para compreender a gestão das instituições acadêmicas e como a comunicação tem sido encarada nessas organizações.

2. LEI DE ACESSO NO BRASIL

Num país cuja máxima é de que leis não faltam, o que falta é respeito e efetividade das legislações, pesquisar a implementação de Lei de Acesso à Informação significa, também, reivindicar a sua concretização. Na perspectiva da Comunicação, essa realização passa pela compreensão da LAI como uma política pública de Comunicação. Este olhar, nas palavras de Geraldes, Lima e Lopes (2018, p. 6), busca “tirar a lei do papel e inseri-la a práticas comunicacionais do Estado brasileiro”. Estado este, historicamente, marcado pela opacidade das suas ações e que se comunica pouco com a sociedade. Por isso, a visão comunicacional da LAI deve ser examinada no contexto de mobilização pelo Direito à Comunicação e pelo Direito à Informação¹⁰.

No país, este movimento, notadamente, ganha força no período da redemocratização, em especial, durante a Assembleia Nacional Constituinte. Conforme registra Geraldes *et al.* (2016, p. 22), “politicamente, o Brasil pós-ditadura militar queria selar em sua constituição artigos que garantissem a liberdade de imprensa e de expressão e afastassem a censura¹¹.” Esta inclusão, porém, não aconteceu sem enfrentamentos, como veremos mais adiante, no

¹⁰ Estes conceitos serão aprofundados no capítulo teórico-metodológico.

¹¹ A Emenda Constitucional 1, de 1969, havia dado a seguinte redação ao artigo que tratava da liberdade de informar – neste contexto entendida como liberdade de imprensa: “É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. E assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes”. (BRASIL, 1969).

capítulo teórico-metodológico, no item sobre Direito à Comunicação, Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação.

Neste momento, importa situar o contexto jurídico e político no qual se insere o debate sobre a Lei de Acesso brasileira. Em decorrência do processo de redemocratização, os artigos que reconhecem o Direito à Informação e o Direito de Acesso à Informação, na Constituição Federal de 1988, formam o arcabouço legal para a reivindicação da sociedade civil organizada, de partidos políticos e de instituições públicas como a Controladoria Geral da União (CGU), em prol de legislações de transparência. Além disso, são fonte de princípios e pressupostos que regem a atual legislação sobre o tema. Por isso, merecem exame.

De acordo com o professor Marco Cepik (2000), os seguintes incisos do Artigo 5º da Constituição relacionam-se com o Direito à Informação e o acesso público à informação:

Quadro 2 - Incisos do Artigo 5º da Constituição de 1988 que se referem ao Direito à Informação

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV	XXXIII	XXXIV	LXXII	LXXVII
É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;	Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;	São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;	Conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;	São gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

Fonte: Cepik (2000, p.10), com base no texto da CF de 1988.

Inscrito no rol de garantias e direitos fundamentais da Constituição, o exercício deste direito pode se dar de forma individual ou para atender a interesse coletivo ou geral. “Na matriz individual, há liberdade para buscar, recuperar, receber e disseminar a informação pelo cidadão, o qual tem a liberdade de expressão como aspecto complementar [...]. Na matriz coletiva, é a sociedade que procura, acessa, recupera e dissemina a informação em poder do Estado [...]”, diz Barros (2017, p. 61), ao relacionar o aspecto individual ao inciso XIV do artigo 5º, que registra, especificamente, a garantia de acesso à informação. A dimensão coletiva, segundo a autora, articula-se com os incisos XIV, X, XII, XXXIV, LX e LXXII e XXXIII, do mesmo artigo e com o artigo 220 da Carta, que trata da Comunicação Social.

É possível incluir, também, os artigos constitucionais abaixo, uma vez que estes dialogam e embasam dispositivos da atual legislação de transparência, bem como colocam em evidência aspectos recorrentes nas abordagens teóricas sobre o tema, como publicidade dos atos estatais e participação social na administração pública, além da organização e gestão dos documentos públicos.

Artigo 37 - administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência.

(...) § 3º - A lei disciplinará as formas de **participação** do usuário na administração pública.

Artigo 216, § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a **gestão da documentação governamental** e as **providências para franquear sua consulta** a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Conforme destaca Cepik (2000, p.1), além de reconhecer o direito, é preciso promover os “meios e condições para a efetivação desse acesso”. O autor prossegue: “As duas dimensões, na medida em que se realizam socialmente, conformam o chamado direito à informação”. Neste cenário, inserem-se a Lei de Responsabilidade Fiscal¹², de 2000, o Portal da Transparência, lançado em 2004, pela CGU e a Lei da Transparência¹³. Chamada de Lei Capiberibe, esta legislação foi sancionada em 2009 e dispõe sobre a divulgação dos gastos, em tempo real, via Internet, por parte de União, os estados e os municípios (BRASIL, 2009). Havia, porém, necessidade de norma para garantir o acesso à informação de forma específica, regulamentar os procedimentos e prazos de acesso, conforme preconiza a CF. Esta lei é a LAI (Lei nº 12.527/2011), aprovada pelo Congresso Nacional em novembro de 2011, mais de 20

¹² A Lei de Responsabilidade Fiscal é a Lei Complementar nº 101 e dispõe sobre a responsabilidade da gestão fiscal nas esferas federal, estadual e municipal, nos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e também Ministério Público.

¹³ A Lei da Transparência, também conhecida como Lei Capiberibe, é a Lei Complementar nº 131.

anos depois de a Constituição entrar em vigor. A Lei de Acesso passou a valer em maio do ano seguinte.

2.1. Contexto da aprovação: da pressão externa à mobilização das entidades

Três fatores se inter-relacionam para impulsionar a aprovação da LAI no Brasil, mostram estudos como os de Barros (2017), Lima et al (2014), Lopes (2007), Paulino et al (2016) e Reis (2014): a crescente pressão internacional, o movimento pelo reconhecimento do direito à verdade e à memória no país e a mobilização por parte de entidades não-governamentais e da sociedade civil brasileira.

O estímulo externo está relacionado ao alinhamento do Brasil a entidades internacionais de financiamento e acompanhamento de gestão dos países considerados em desenvolvimento (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, por exemplo) e à intensificação deste debate por organismos internacionais, como Unesco e PNUD¹⁴, iniciativas ligadas à ONU – primeira a reconhecer o Direito à Informação como um direito humano, ainda em 1946¹⁵, na resolução 59 e, dois anos depois, na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Entre as motivações para este movimento, explicam Lopes (2007) e Mendel (2009), está o entendimento de que o acesso à informação pode fomentar a participação social e o controle por parte da sociedade, assim como auxiliar no combate à corrupção e no controle de aplicação do financiamento de países em desenvolvimento. (LIMA et al, 2014, p. 61).

Inicialmente, o foco primordial da promoção da transparência governamental era, no melhor estilo weberiano, apenas a implementação de mecanismos que pudessem combater a corrupção, principalmente em países em desenvolvimento. Tanto é verdade que, em boa parte dos anos 80 e no início dos anos 90, diversos documentos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e de diversas agências internacionais de fomento preconizavam e até mesmo pressionavam países-membros a envidarem esforços para aprovar leis de acesso público à informação e para promover maior transparência governamental, com o intuito de combater a corrupção. (LOPES, 2007, p. 17-18).

¹⁴ Unesco é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; PNUD é a sigla do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

¹⁵ A resolução 59, aprovada durante a primeira assembleia-geral da ONU, em dezembro de 1946, admitia a “liberdade de informação” como “direito humano fundamental”. “[...] e a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”, afirma Mendel (2009, p.8). De acordo com o autor, neste contexto, o termo liberdade de informação “referia-se, de forma geral ao livre fluxo da informação na sociedade e não apenas à ideia de um direito de acesso à informação detida por órgãos públicos”. Dois anos depois, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos reforça o direito a liberdade de expressão e informação. “Todos têm o direito a liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras”. (DUDH, ONU, 1948).

Recentemente, aponta Lopes (2007, p. 17), tem-se “uma evolução natural da percepção da importância do acesso à informação pública para a promoção de alocações mais efetivas de verbas públicas (TURLE;HORDERN, 2005)”, uma vez que a transparência atua na redução das assimetrias de informação entre governantes e cidadãos¹⁶, afirma o autor.

Em 2009, a segunda edição da pesquisa da Unesco *Liberdade de Informação, um estudo de direito comparado* indicava que mais de 50 países incorporaram leis específicas no intervalo de 20 anos. “Enquanto, em 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito à informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países”, diz Mendel (2009, p. 3). Ainda na introdução do trabalho, o autor completa:

Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito à informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. (MENDEL, 2009, p.3).

Em artigo sobre antecedentes e perspectivas do Direito à Informação no Brasil, Lima et al (2014, p.48) reforça a influência dos organismos internacionais. “Além de Unesco, Banco Mundial, PNUD e OCDE¹⁷ têm interesse na transparência e no livre fluxo de informações”. Com base no trabalho de Malin (2012), a autora reconhece a importância da mobilização das entidades internas, mas credita aos fatores externos o papel mais relevante: “[...] entre as exigências feitas a partir de 1990 por convenções, tratados, bancos multilaterais e instituições financeiras internacionais representando, portanto, uma adesão do país ao novo regime global de informações” (MALIN, 2012, p.5 *apud* LIMA et al, 2014, p. 61).

Destaca-se como impulsionador desse processo o convite dos EUA para que o Brasil atuasse como um dos líderes da parceria em prol de governos abertos – *Open Government Partnership* (OGP), cuja primeira conferência ocorreu em setembro de 2011, com a presença da então presidente Dilma Rousseff. “A participação nessa conferência estava condicionada a alguns critérios mínimos, como: transparência orçamentária, acesso à informação, divulgação de declarações patrimoniais pelas autoridades, liberdades civis e participação social”, diz Barros (2017, p. 70). Apesar de o projeto de lei sobre acesso à informação já estar tramitando

¹⁶ Este processo pode ser encarado como reação à implantação do *New Public Management*, que desencadeou enfraquecimento dos mecanismos de controle democrático, entre os quais o acesso à informação, ao incorporar a lógica de gestão empresarial na administração pública, com “reorganização do setor público com o intuito e cortes de ações ‘não essenciais’, de transferência de responsabilidades para o setor privado ou ‘quase privado’ e de outras características típicas de reformas em busca do ‘Estado mínimo’”, pontua Lopes (2007, p.18). O autor detalha este processo neste artigo: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4985439932>. Acesso em 13 out 2018.

¹⁷ Sigla para Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico, instituição liberal formada na Europa, após a Segunda Guerra Mundial.

no Congresso, o país não atendia à condição estabelecida. Reis (2014) conta que, diante deste cenário, o então senador Fernando Collor (PTB-AL), relator da proposta no Senado e um de seus opositores, teve de ceder. “Àquela altura, possuir um ato normativo que tratasse especificamente do direito de acesso à informação era o único requisito de transparência governamental que o Brasil ainda não cumprira”, registra. (REIS, 2014, p. 56).

O ponto de divergência para Collor, e também para José Sarney (PMDB-AP), então presidente do Senado, era o que tratava do prazo máximo de 50 anos de sigilo para documentos públicos ultrassecretos. Ex-presidentes da República, eles defendiam a possibilidade de prorrogações subsequentes, o que manteria o sigilo eterno de algumas categorias de documentos. “Além de Collor e Sarney, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas também endossaram a frente da defesa pelo sigilo eterno¹⁸”, afirma Barros (2017, p.70).

Esta questão tem relação direta com o segundo ponto mencionado na abertura desta seção: a mobilização pelo reconhecimento do direito à verdade e à memória e pela instalação da Comissão Nacional da Verdade. Ter acesso aos documentos da época da ditadura militar era fundamental neste processo. Artigo de Martins e Ishaq (2016) exemplifica a importância do acesso às informações funcionais de militares para o esclarecimento da autoria de violações aos direitos humanos investigadas pela Comissão Nacional da Verdade¹⁹, entre as quais a morte do deputado federal Rubens Paiva²⁰.

O resgate histórico do período de repressão ganhou fôlego a partir de ações judiciais movidas, nos anos 1990 e 2000, por familiares de vítimas, na Justiça brasileira e também em cortes internacionais (BARROS, 2017; FROTA, 2014). No âmbito do governo federal, foram instaladas a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos (1995) e a Comissão de Anistia (2001). “A criação dessas instituições pode ser compreendida como resultante, por um lado, da pressão política e social exercida por indivíduos e grupos que se organizaram na luta pelos direitos humanos [...] e, por outro, da atuação institucional em resposta às referidas pressões sociais”, reflete Frota (2014, p.76). Da mesma forma, aponta Barros (2017, p. 69), a condenação por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que sentenciou o país a

¹⁸ Publicamente, o argumento do grupo era de que a divulgação de documentos considerados históricos poderia “abrir feridas” nas relações diplomáticas. (BARROS, 2017).

¹⁹ A Comissão Nacional da Verdade foi criada pela Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011. A conclusão do seu trabalho ocorreu em 10 de dezembro de 2014, com a entrega do relatório final. Mais informações em <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br>.

²⁰ Artigo completo está disponível em http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/02/pdf/ISHAQ_Vivien_MARTINS_Andre_Saboia_-_A_importancia_do_acesso_as_informacoes_funcionais_de_militares.pdf. Acesso em 13 de out. de 2018.

reparar os danos cometidos às famílias de pessoas desaparecidas na Guerrilha do Araguaia, “foi marcante para a promulgação da LAI brasileira, pois uma das defesas do Brasil foi a alegação do PL nº 5.228/2009²¹, que estava em tramitação”. Nesse contexto, vale lembrar que a Lei de Acesso foi publicada no mesmo dia da lei nº 12.528/2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade.

Os 21 anos de ausência de liberdade de expressão, de sigilo e de censura resultaram em um forte legado de cultura do esquecimento. Dessa maneira, violam não apenas o direito de acesso à informação, censurando a população, mas também o próprio direito à verdade, falseando documentos ou estabelecendo versões diversionistas dos fatos. (ABRÃO, 2014, p. 13).

A aprovação²² da LAI também é fruto de mobilização por parte de organizações não-governamentais e de embate entre interesses políticos no Executivo e no Congresso²³. Interessante notar aqui o envolvimento efetivo de entidades ligadas à temática da Comunicação. Ao retomar a trajetória da discussão da lei, Paulino et al (2016) destaca o papel do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, formado em 2003, por mais de 20 entidades da sociedade civil, entre as quais: Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo); Andi – Comunicação e Direitos; ANJ (Associação Nacional de Jornais); Artigo 19; OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e Transparência Brasil. À época, o grupo defendeu o direito de acesso facilitado ao cidadão e a necessidade de que os órgãos públicos se organizassem para receber os pedidos de informação.

Desde a sua criação, o Fórum tem buscado mostrar que o direito de acesso não é tema exclusivo de jornalistas e historiadores, estando presente em exemplos cotidianos como acesso à declaração na Receita Federal, serviços de departamentos de trânsito (Detran) ou das prefeituras em relação a multas e falhas em fluxos e procedimentos da administração pública. (PAULINO et al, 2016, p. 95).

Barros (2017) detalha a atuação de cada entidade neste processo e ressalta a participação das ONGs Transparência Brasil e Artigo 19, que acompanharam a formulação da proposta e contribuíram com o projeto de lei durante a tramitação no Congresso, por meio de sugestões, análises, campanhas e seminários. Segundo ela, a “ação das ONGs em prol da regulamentação do direito à informação é iniciada por uma provocação feita pela

²¹ Trata-se do projeto de lei que deu origem à Lei de Acesso, à época em análise no Congresso.

²² Em dissertação de mestrado, defendida na Universidade de Brasília, Lígia Reis (2014) recupera o processo de tramitação da lei e aponta suas ligações com o momento político. Já Dirlene Barros (2017), em tese de doutorado na mesma universidade, detalha a atuação das ONGs e da sociedade civil.

²³ Como registra o histórico do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, uma das disputas ocorreu durante a tramitação na Comissão de Relações Exteriores do Senado, em agosto de 2011, quando o senador Fernando Collor (PTB-AL), relator do projeto na Comissão, apresentou relatório e texto substitutivo sugerindo a manutenção do sigilo eterno sobre alguns documentos públicos. A proposta não prosperou. Disponível em: http://informacaopublica.org.br/?page_id=1948. Acesso em: 25 out. 2017.

Transparência Brasil ao Poder Executivo federal, ao redigir a minuta do PL nº 5.228/2009, representada no CTCC da CGU²⁴, por Claudio Weber Abramo”. (BARROS, 2017, p.91).

Essas organizações seguem monitorando a implementação da LAI. A Artigo 19, por exemplo, mantém publicações e levantamentos sobre o tema. A autora cita, ainda, a participação do Arquivo Nacional e da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). “É certo que outras ONGs atuaram para a aprovação do PL nº 5.228/2009 e essa atuação ocorreu, muitas vezes, de forma sincronizada, onde desenvolviam atividades conjuntas para esse fim.” (BARROS, 2017, p. 90).

A Cartilha de Acesso à Informação Pública, da Controladoria Geral da União (CGU), editada logo após a aprovação da lei, mostra a relevância dos debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à Controladoria. O projeto de lei que deu origem à Lei de Acesso foi enviado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Congresso em maio de 2009. Depois de um ano e meio de tramitação, a aprovação ocorreu em novembro de 2011.

Para Lima et al (2014, p. 64), a aprovação da LAI no Brasil representa “(...) uma mudança radical de perspectiva de visão do cidadão – sujeito ativo do direito de ser informado – e de uma cultura de séculos de sigilo vigente nos órgãos públicos”. No entanto, a publicação de uma norma jurídica, por si só, não tem o poder de modificar a cultura e promover o acesso pleno a informações.

Não se altera o estatuto de uma cultura autoritária com lei apenas. Acessar a informação se traduz, nos dias de hoje, não somente no ato de busca, mas também de encontrar condições favoráveis para que essa tarefa seja facilitada, quer por parte dos entes públicos, quer pela adoção de tecnologias para a busca e acesso. (LIMA et al, 2014, p. 64).

É sobre isso que passaremos a refletir na seção seguinte: os possíveis avanços e desafios da Lei de Acesso e de sua implementação nos órgãos públicos brasileiros.

2.2. Pontos fortes e desafios

Diante de outras experiências mundiais, a lei brasileira é considerada tardia (ANGÉLICO, 2012; PAULINO et al., 2016; GERALDES E SOUSA, 2013). A primeira legislação específica sobre esse tema foi publicada em 1766, na Suécia, mas não chegou a constituir um movimento integrado por outros países. Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, foram editadas normas nesse sentido na Finlândia (1951) e nos Estados

²⁴ Trata-se do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à então Controladoria Geral da União.

Unidos (1967). Apenas nos anos 1990 é que se tem propriamente um movimento pela garantia do direito de acesso à informação (MENDEL, 2009).

Uma série de mudanças paradigmáticas que abrangem o mundo inteiro, indubitavelmente, contribuíram para a aceitação crescente do direito à informação. Incluem-se aí as transições para a democracia, apesar do grau variável de sucesso, ocorridas em diversas regiões do mundo desde 1990. Também não há dúvida de que incluem-se aí imensos avanços na tecnologia da informação que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e o seu uso e que, em sentido amplo, aumentaram a importância do direito à informação para o povo. (MENDEL, 2009, p. 13).

No contexto apontado por Mendel (2009), a Colômbia foi pioneira na América Latina, ao criar, no final da década de 1980, um código para facilitar o acesso a documentos de governo. Outros países da região como Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Peru e Uruguai também possuem regras. A legislação do México, de 2002, é considerada referência, pois prevê um órgão recursal independente. “O órgão recursal do México, INAI, exerce papel fundamental na transformação da cultura patrimonial mexicana. No entanto, há que se ter em conta que a entidade também compõe a estrutura burocrática do país, também sujeita a obstáculos sócio, político e culturais”, explica Costa (2017, p. 205).

Apesar de ter sido o 90º país do mundo a adotar legislação específica, o Brasil construiu uma lei com pontos importantes para a consolidação do acesso à informação e da transparência governamental. O principal foi definir claramente que o acesso à informação é a regra, e o sigilo, a exceção. Os objetivos da LAI inserem-se nos esforços de desenvolvimento de uma cultura de transparência²⁵ na administração pública, conforme explicita a norma:

Artigo 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

Além de consolidar o sigilo como exceção e o enfrentamento da cultura da opacidade, as diretrizes apresentadas acima articulam três características importantes da LAI: a intenção da transparência ativa, quando o órgão divulga informações de interesse público previamente,

²⁵ A CGU (2011) registra que, a partir da Constituição de 1988, novas legislações (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do *Habeas Data* e a Lei de Arquivos) entraram em vigor prevendo que governos divulgassem, por exemplo, dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos. Uma iniciativa nesse sentido foi o lançamento, em 2004, do Portal da Transparência do Governo Federal.

sem haver a necessidade de solicitação; o reconhecimento dos espaços digitais como suporte para divulgação da informação e o estímulo ao controle social. Para materializar esses processos, a legislação prevê, entre outros mecanismos, a lista mínima de informações que devem estar publicadas em transparência ativa e a criação do Serviço de Informação ao Cidadão, que no Executivo federal, utiliza um sistema único de cadastramento e gerenciamento de demanda, chamado e-SIC (Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão).

A abrangência da norma também é reconhecida como ponto importante, pois abarca os entes federal, estadual e municipal, nos três níveis de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário. Engloba tanto órgãos da administração direta quanto empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público. Isso significa que toda a administração pública brasileira está inserida neste processo de transparência²⁶. Caso recebam recursos públicos, as entidades privadas sem fins lucrativos também estão incluídas na legislação²⁷.

A LAI assegura, ainda, o não pagamento de taxas pelo pedido de informação e a dispensa de motivação. Ou seja, o ente público não pode condicionar ou solicitar a finalidade da informação requerida. Além disso, foi determinado prazo de 20 dias para prestação das informações e extinto o chamado sigilo eterno, uma vez que há limite de 50 anos (25 anos renovados por igual período) para a manutenção de documentos qualificados como ultrassecretos. Paulino et al (2016, p. 95) aponta que “a aprovação da nova lei também foi um passo decisivo para responsabilizar agentes públicos e criar mais condições para que os servidores públicos sejam preparados a responder devidamente às demandas da sociedade”. Ao deixar de cumprir a norma, o agente público ou militar pode responder por improbidade administrativa.

Michener, Moncau e Velasco (2014) ressaltam que a lei brasileira é uma das poucas no mundo a incorporar princípios de dados abertos. Este conceito diz respeito à possibilidade de

²⁶ De acordo com a LAI, os municípios com população de até 10 mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet dos dados da transparência ativa, mas seguem as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, 2011).

²⁷ O artigo segundo da lei traz a seguinte redação:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

um dado “ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer um”, segundo os autores, com base na definição do Manual de Dados Abertos: Governo²⁸.

Ela não só dá acesso a informações que, anteriormente, não estavam disponíveis, como também determina que os governos disponibilizem uma série de categorias de informações online e o acesso a dados abertos. [...] Quando se trata de informações governamentais, os dados abertos favorecem a transparência, ao permitir que os cidadãos possam acessar, reutilizar e compartilhar livremente as informações públicas. Potencializam, ainda, a participação e o controle social das ações dos governos. (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p.16).

Entretanto, ainda são muitos os desafios que se apresentam para a efetivação da LAI e, por conseguinte, do Direito à Informação no Brasil (NÓBREGA, 2017). Em pesquisa sobre o grau de cumprimento da transparência passiva por entidades públicas brasileiras, Michener, Moncau e Velasco (2014) afirmam que o acesso à informação pública no país enfrenta disparidades significativas de concretização. Eles indicam situações em que os órgãos públicos podem estar aplicando a norma de forma discriminatória, conforme o público solicitante:

[...] é possível concluir que os órgãos públicos não respondem a 1 de cada 3 pedidos de acesso à informação e que cerca de 2 em cada 5 pedidos não são respondidos com grau mínimo de precisão. Além disto, os resultados sugerem que solicitantes sem qualquer perfil público identificável – muitas vezes de setores mais humildes da sociedade – podem estar recebendo um serviço de qualidade significativamente inferior. (MICHENER; MONCAU; VELASCO 2014, p.14).

Este aspecto relaciona-se diretamente com as conclusões do diagnóstico encomendado pela CGU, em parceria com a Unesco, sobre a percepção de servidores federais em relação ao acesso à informação²⁹. De acordo com este estudo, o primeiro ponto a ser enfrentado para a implementação da LAI seria a cultura do sigilo. Realizada em 2011, antes de a lei entrar em vigor, sob a coordenação do professor Roberto DaMatta, a pesquisa mostra desconfiança dos servidores em relação ao uso das informações por parte do público e também uma intenção de controle dessas informações, uma vez que há, “como prática recorrente”, o acompanhamento sobre “o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo”. (DAMATTA, 2011, n/p). Apesar de os servidores reconhecerem a necessidade de mais transparência na

²⁸ O Manual dos dados abertos: governo é uma publicação do Laboratório Brasileiro de Cultura Digital e do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). Disponível em http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf. Acesso em 14 de out. de 2018.

²⁹ O sumário-executivo da Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro está disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em 14 de out. de 2018.

administração pública, há uma série de “condicionantes ou qualificações para a efetiva entrega da informação”.

Na prática, os servidores revelam que analisam as solicitações conforme distintos critérios de conveniência e/ou factibilidade e que estão habituados a indagar os motivos dos solicitantes, visto que estes às vezes pedem informações que não lhes dizem respeito ou desconhecem a natureza da informação de que realmente necessitam, ou ainda dela podem fazer uso indevido. Mesmo em casos em que os servidores entendem não ser necessário justificar o pedido de acesso, a exigência de motivação foi apontada como forma de colher elementos que propiciem à Administração avaliar a pertinência e relevância do pedido e analisar o custo-benefício de atendê-la. (DAMATTA, 2011, n/p).

Entre os principais desafios da Lei de Acesso ainda hoje, após seis anos de vigência, está o enfrentamento da cultura do sigilo, conforme mostra este diagnóstico anterior à implementação e o estudo posterior de Michener, Moncau e Velasco (2014), mencionado acima. Práticas e valores que perpassam relações interpessoais e também de estrutura organizacional. Além de a informação pública ser entendida como “de propriedade do Estado, dos departamentos e em alguns casos dos próprios servidores, que as arquivam em seus computadores ou *pendrives* pessoais e as levam para casa” (DAMATTA, 2011, n/p), há de se compreender também a disputa e a constituição de espaços de poder nesse processo. Ou seja, desde o pequeno poder do servidor, ao controlar uma informação e ter resistência de dividi-la com outros colegas ou setores, conforme aponta o estudo da CGU (2011), até a análise intencional de repercussões (seja na imprensa ou junto a alguma entidade representativa, por exemplo) por parte de gestores políticos, para evitar escândalos ou para manutenção/alcance de poder.

Nesse sentido, parecem-nos relevantes os estudos que analisam quantitativamente como ocorre ou não o acesso à informação nos órgãos públicos brasileiros. Há de se aprofundar, porém, o entendimento de o porquê ainda há obstáculos à efetivação da Lei, mesmo com a obrigatoriedade e os processos de conscientização e importância da transparência e da participação social. É nessa perspectiva que se insere este estudo. Por isso, entre os inúmeros desafios que poderiam ser destacados, além da carência de precisão e da possível discriminação, mostradas por Michener, Moncau e Velasco (2014) e dos aspectos da cultura do sigilo, consideramos relevante abordar dois pontos estruturais: o período exíguo para o início da implementação da LAI e a organização e sistematização dos arquivos e das informações públicas.

A legislação estipulou prazo de seis meses para que o Poder Executivo se adequasse e iniciasse a aplicação da LAI. Entre novembro de 2011 e maio de 2012, a administração

pública deveria organizar os Serviços de Informação ao Cidadão para receber as solicitações de informação e também disponibilizar a lista de informações mínimas requeridas em transparência ativa. Artigo de Geraldles, Lima e Lopes (2018) sobre a Lei de Acesso nas Forças Armadas aponta o curto intervalo como uma das dificuldades para a implementação nessas instituições.

A efetivação do acesso à informação passa pela adequada gestão de dados e de arquivos públicos. Em algumas instituições existem sistemas diferentes e formas de obtenção do dado distintas a depender do setor. Isso repercute em divergência de informação e em imprecisões que estão na origem da informação. A gestão da produção e guarda de documentos também é um obstáculo, tendo em vista a marca histórica da opacidade do Estado brasileiro (JARDIM, 2013; REIS, 2014). “A construção do Estado opaco foi tão naturalizada ao longo dessa história que a periferização dos arquivos tornou-se não menos natural”, registra Jardim (2013, p. 401). No mesmo sentido, o autor afirma:

[...] a ausência de políticas públicas e ações técnico-científicas de caráter arquivístico na maioria dessas instâncias confronta os diversos setores do Estado brasileiro com as exigências da LAI. Neste confronto, o ônus da opacidade informacional do Estado recai em especial sobre a cidadania. (JARDIM, 2013, p. 387).

Outro desafio para a Lei de Acesso são as mudanças na Controladoria-Geral da União³⁰, que até então vinha exercendo papel fundamental no controle da aplicação da norma e, desde 2016, deixou de ser órgão vinculado à Presidência da República e passou a ter status de ministério. Este cenário, aliado à importância do Direito à Informação nas democracias modernas, reforçam a necessidade de mais estudos sobre a implementação da lei e seus desdobramentos nas instituições públicas do país.

2.3. As dimensões comunicacionais da LAI

Diante do cenário apresentado acima, revestem-se de importância as dimensões comunicacionais da Lei de Acesso, como esforço para torná-la um processo comunicacional perene e afastar os riscos da burocracia. Ao resgatar o ideário que fez parte da formulação da Lei, Geraldles e Sousa (2013, p.2) apontam quatro dimensões comunicacionais da norma: (a) sua vocação como aspecto da comunicação pública, em contraponto ao Estado opaco; (b) a

³⁰ Por meio de medida provisória, posteriormente transformada na lei nº 13.341/2016, Michel Temer extinguiu a Controladoria-Geral da União, como órgão vinculado à Presidência da República, e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. A alteração tem recebido críticas de especialistas na área, conforme mostra reportagem do jornal *Zero Hora*, de maio de 2016: Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/politica/noticia/2016/05/para-especialistas-fim-da-cgu-enfraquece-controle-e-combate-a-corrupcao-no-pais-5801064.html>>. Acesso em: 7 out. 2017.

necessidade de compreendê-la como política de comunicação, não somente uma ação ou estratégia pontual; (c) a importância da internet como meio disseminador e facilitador e (d) seu potencial como pauta ou fonte jornalística.

Para as autoras, a Lei de Acesso à Informação deve ser pensada como fenômeno comunicacional, entrelaçada aos valores, às diretrizes e aos princípios da organização. Dessa maneira, deve constituir uma política de comunicação, em oposição às práticas promocionais, personalistas ou de ocasião, que podem mudar ao sabor das trocas de gestão, e em contraponto às possíveis armadilhas da burocracia. A proposta é “inserir-la como política nas organizações públicas e, dessa forma, integrar produtos e processos comunicacionais da organização em prol de valores como transparência e diálogo”. (GERALDES; SOUSA, 2014, s/p.).

O caminho para se consolidar a implementação da lei e a transparência governamental passa pela adoção dos conceitos de Comunicação Pública, como defendem as autoras, na busca por uma comunicação que altere a lógica de divulgação assimétrica de informações e consiga falar e ouvir o cidadão:

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. (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 4).

Nessa linha de interpretação, para buscar compreender como tem se dado o processo de implementação da Lei de Acesso e suas possíveis relações com o campo da comunicação em instituições públicas de ensino superior, investigamos os aspectos da política de comunicação dessas organizações, tendo como base os preceitos da Comunicação Pública. Ao analisar como ocorreu a implantação da LAI nas universidades estudadas, foi possível também verificar a ampliação ou não da transparência ativa, via Internet, e se a lei tem sido usada para gerar pauta ou como fonte jornalística. Para que esses conceitos-chave – política de comunicação, comunicação pública e transparência pública – nos ajudem a analisar o cenário estudado, iremos defini-los no segundo capítulo. Antes nos concentramos na apresentação dos apontamentos do estado da arte realizado no âmbito deste estudo e num breve exame sobre as universidades no Brasil.

2.4. Produção acadêmica sobre LAI em universidades

Durante pesquisa exploratória para elaboração desta dissertação, buscamos mapear a produção acadêmica brasileira cujo foco estivesse centrado na análise da Lei de Acesso à Informação em instituições federais de ensino superior. Nosso objetivo era conhecer qual o espaço da área de Comunicação nesses estudos. Este esforço começou em meados de 2017³¹, por meio de pesquisa de estado da arte³², e foi atualizado em março do ano seguinte³³.

Após leitura dirigida e classificação das pesquisas encontradas³⁴ em levantamento no Banco de Teses e Dissertações da Capes, no Portal de Periódicos da Capes³⁵ e posterior checagem na plataforma GoogleAcadêmico, identificamos as principais áreas de conhecimento³⁶ que abordam o tema, as instituições e os/as autores (as) / orientadores (as) dos estudos, além de perceber enfoques e opções metodológicas mais utilizadas. Ao correlacionar os conteúdos dos estudos às categorias constituídas³⁷, foi possível elaborar um quadro para análises e interpretações sobre a produção acadêmica relacionada à Lei de Acesso e universidades, que será apresentado a seguir.

Gráfico 1 – Áreas do conhecimento com mais publicações relacionadas à LAI em universidades

³¹ A primeira parte desta pesquisa serviu de base para artigo apresentado durante o *40º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação* (Intercom), realizado em setembro de 2017. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2017/resumos/R12-1391-1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

³² Segundo Romanowski e Ens (2006), as pesquisas de estado da arte buscam compreender como se dá a produção do conhecimento em uma determinada área por meio da análise de teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos de periódicos e publicações: “A realização destes balanços possibilita contribuir com a organização e análise na definição de um campo, uma área, além de indicar possíveis contribuições da pesquisa para com as rupturas sociais”. (ROMANOWSKI; ENS, 2006, p.38-39).

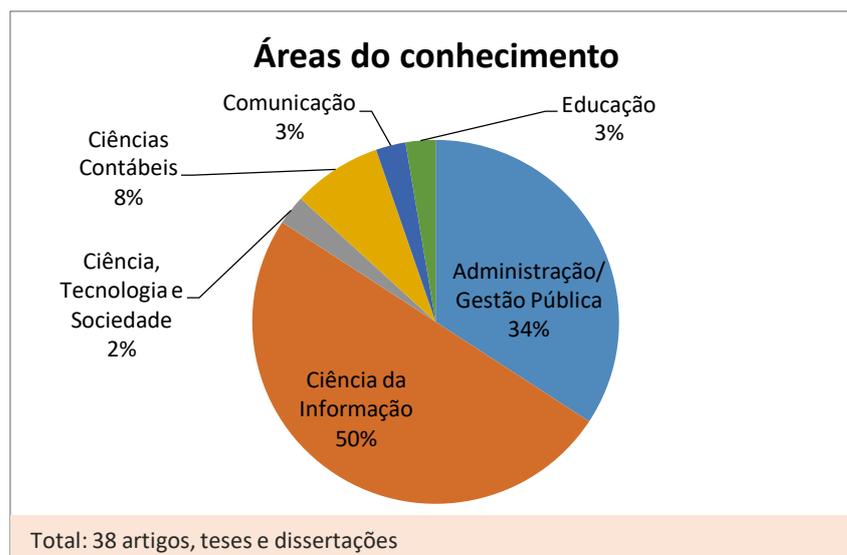
³³ A consolidação dos dados obtidos no estado da arte foi base para artigo enviado para livro do GT Políticas de Comunicação da Intercom. A obra está em fase de edição.

³⁴ A primeira seleção reuniu 31 trabalhos, 21 dissertações, três teses e sete artigos. Após a atualização, somaram-se ao material mais duas dissertações e cinco artigos, totalizando 38 estudos analisados. Para análise dos artigos, constituímos as seguintes categorias: título, autor (a), ano e local de publicação, instituição vinculada, área de conhecimento, enfoque/problema, método ou técnica, contribuições/considerações finais. Para o exame das teses e dissertações, usamos as mesmas categorias, retirando local de publicação e incluindo orientador (a).

³⁵ Com o intuito de evitar palavras-chave genéricas ou restritivas, definimos como critérios de busca as expressões “lei de acesso à informação” e “universidade”. Durante a primeira coleta, realizada entre os meses de maio e junho de 2017, observamos que, muitas vezes, o segundo termo de busca (universidade) confundia-se com a descrição da instituição ao qual o autor (a) do trabalho estava vinculado (a). Para minimizar equívocos, utilizamos como sinônimo a expressão “instituição de ensino superior”. Foi realizada, ainda, em especial no Banco de Teses e Dissertações, busca abrangente apenas com a expressão “lei de acesso à informação”.

³⁶ As áreas do conhecimento foram identificadas conforme a declaração dos autores.

³⁷ A interpretação dos dados foi feita com base na análise de conteúdo em Bardin (2011).



Fonte: elaborado pelo autora

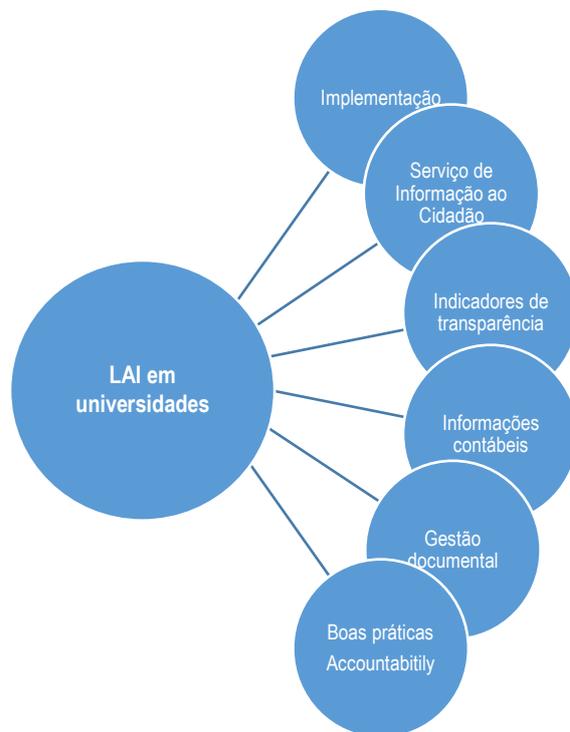
Primeiro, em atenção à pergunta que motivou este estudo, deve-se afirmar que a perspectiva comunicacional ainda é escassa nas investigações sobre LAI em instituições de ensino superior. A análise da categoria *área de conhecimento* indica grande concentração de interesse por parte dos pesquisadores de Ciência da Informação e Administração/Gestão. Juntas, essas áreas representam quase 85% das 38 pesquisas avaliadas. Uma das possíveis justificativas encontradas é a de que o exame da LAI seria um campo afeito à Ciência da Informação por compreender organização, disponibilização e acesso à informação. Localizou-se apenas um artigo³⁸ da área de Comunicação. O que evidencia, ao menos em termos numéricos, ser tímido o olhar pelo viés comunicacional neste campo, conforme ilustra o Gráfico 1.

Em relação às principais abordagens, verificamos seis enfoques mais recorrentes relacionados a mais de 20 possibilidades de análise³⁹ (conforme mostra o Quadro 3), bem como algumas abordagens surpreendentes, como o estudo da Lei de Acesso relacionado à Política de Ações Afirmativas em universidades.

³⁸ O artigo *Jornalismo, transparência e aplicação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais*, de Paulino e Martins (2012), apresentado 10º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor), não compõe este estado da arte, porque não retornou como achado no Portal de Periódicos da Capes.

³⁹ Para aprofundar a análise das abordagens, desdobramos a categoria *enfoque* na subcategoria *enfoque analítico*. *Enfoque* diz respeito ao aspecto mais abrangente da pesquisa, relacionado ao tema, enquanto *enfoque analítico* trata do recorte, o prisma específico pelo qual o pesquisador abordou determinado tema. Por exemplo, a implementação da Lei de Acesso nas universidades é um dos principais temas de estudo (*enfoque*). Este processo de implementação foi analisado a partir da gestão universitária e relacionando-o à visão sistêmica, por exemplo. Assim, gestão universitária e visão sistêmica são os *enfoques analíticos* relacionados à implementação da LAI em universidades. O título do artigo de Ventura, Siebra e Fell (2013) exemplifica esta classificação: A importância da visão sistêmica para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas instituições: o caso da Universidade Federal de Pernambuco.

Quadro 3 – Enfoque das pesquisas sobre LAI em universidades



Fonte: elaborado pela autora

A maioria dos estudos⁴⁰ tem como foco a implementação da Lei de Acesso. Este processo de implementação é analisado a partir de diferentes perspectivas como propostas de melhorias dos portais dedicados à transparência ativa, sistemas de gestão de documentos e averiguação dos serviços de informação ao cidadão. Apesar de constituir uma categoria, a expressão *implementação* está presente em quase todos os estudos em tela e inter-relaciona-se com os outros cinco enfoques destacados, indicando o caráter processual e recente de ajustamento das instituições perante a lei.

Podemos apontar ainda como enfoque predominante o exame dos *serviços de informação ao cidadão (SIC)*, por meio do mapeamento de demandas de pedido de informação, estrutura e fluxos, proposição de melhorias, entre outros. Cabe destaque também para a constituição de indicadores de transparência, por meio da checagem dos itens obrigatórios de transparência ativa (artigo 8º da LAI) com o propósito de formação de

⁴⁰ A classificação nos permitiu sistematizar e relacionar os temas com os respectivos focos de análise, bem como visualizar as abordagens em profundidade. Esta parte, especificamente, foi feita por meio da leitura de títulos e resumos. Apesar do esforço para tornar os elementos de análise claros e objetivos, temos ciência do grau de subjetividade e discricionariedade que envolve a apreciação desses dados. Por isso, na esteira dos ensinamentos de Demo (2001) sobre metodologia científica em ciências sociais, reforçamos o registro destes procedimentos para viabilizar o escrutínio e o debate.

rankings ou estabelecimento de níveis de transparência. Existe tendência de análise por meio de construção de parâmetros de boas práticas de gestão e *accountability* (ZORZAL, 2015; BRANDÃO, 2016).

A maior parte dos trabalhos está centrada na transparência ativa, quando o ente administrativo disponibiliza, de forma proativa, independentemente de solicitação, informações de interesse coletivo ou geral. Sobre a abrangência dos estudos, é possível constatar prevalência das abordagens que focalizam instituições específicas, muitas vezes, utilizando como base metodológica os chamados estudos de caso. Há, porém, tendência a iniciativas de alcance nacional e regional, constituindo *rankings* e comparações de implementação, além de busca por critérios gerais de aferição de transparência e de atendimento aos parâmetros da Lei de Acesso.

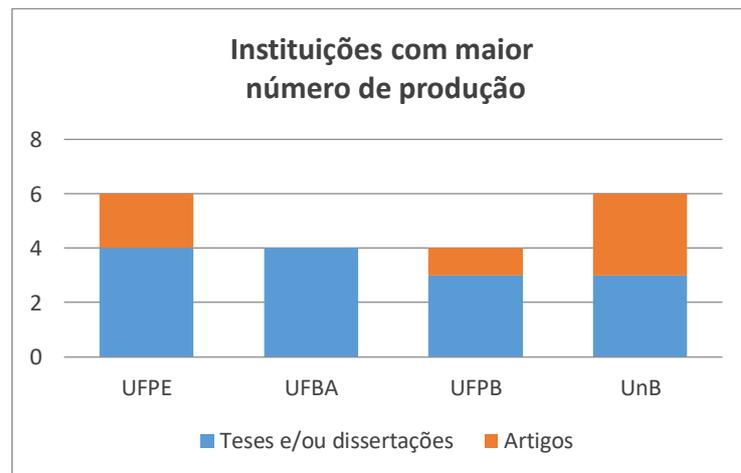
Tabela 1 – Docentes com duas orientações sobre o tema

Professor (a) com duas orientações	Instituição	Curso
Georgete Medleg Rodrigues	UnB	Ciência da Informação
Joana Coeli Ribeiro Garcia	UFPB	Ciência da Informação
José Antônio G. de Pinho	UFBA	Administração
Sandra de Albuquerque Siebra	UFPE	Ciência da Informação

Fonte: elaboração própria.

Em relação à autoria, no primeiro levantamento, realizado em 2017, não havia um pesquisador que se destacasse em quantidade de trabalhos publicados, quando comparado aos demais. Entretanto, com a atualização dos dados, a professora Georgete Rodrigues, da Faculdade de Ciências da Informação da Universidade de Brasília, desponta com três artigos publicados isoladamente ou em parceria com suas orientandas, além de duas orientações de doutorado. Em sete casos, observou-se que os artigos analisados mantinham conexão com as pesquisas de pós-graduação à época em andamento. A lista de orientadores também é diversificada. Os quatro docentes mais requisitados têm dois trabalhos orientados cada um (três no campo da Ciência da Informação e um em Administração), conforme Tabela 1. Como o universo de análise é pequeno, eles representam 25% do total de orientadores.

Gráfico 2 – Instituições com maior número de produção



Fonte: elaborado pela autora

As instituições às quais pertencem estes docentes são as que concentram a maior parte da produção acadêmica sobre o tema. Representam 54,8% do total. De forma mais abrangente, este dado pode indicar núcleos acadêmicos de interesse em relação à Lei de Acesso. Três destas universidades estão na região Nordeste. No entanto, o mapeamento dos enfoques e da abrangência dos trabalhos mostra que estes têm como objeto de estudo instituições de todas as regiões do país, conforme mencionado anteriormente. Isso significa que a abordagem das pesquisas não se restringe apenas à análise dos desdobramentos da LAI nos locais de origem dos trabalhos.

Quanto à metodologia predominante, não se pode apontar um índice quantitativo seguro, pois muitas pesquisas não a explicitam. É válido indicar que, ao menos, sete trabalhos utilizam estudo de caso. Além disso, a base de investigação é prioritariamente qualitativa com uso de pesquisa documental. Os dados obtidos mostram que a produção está concentrada a partir do ano de 2013. Especificamente no âmbito das teses e dissertações, mantém-se regular com, em média, sete trabalhos por ano, sendo 2015 o período com mais publicações (oito). Em 2017, obteve-se registro de apenas dois artigos. Outro ponto que chama a atenção é que muitos dos mestrandos e doutorandos são servidores técnico-administrativos dessas instituições. Todavia, isso nem sempre está claro ou há uma reflexão sobre o seu significado, do ponto de vista da vigilância epistemológica (BOURDIEU; PASSERON; CHAMBOREDON, 1990) ou mesmo das particularidades do olhar deste pesquisador que, ao mesmo tempo, também, é um agente público inserido naquele contexto institucional.

Como pano de fundo, os debates que compõem os estudos apontam para tensionamentos organizacionais oriundos do processo de busca por um Estado mais

transparente e permeável ao acompanhamento das gestões por parte da sociedade em contraponto à histórica opacidade da administração pública brasileira (FAORO, 2001; ANGÉLICO, 2012; REIS, 2014). Processo este que não surgiu com a LAI⁴¹, mas foi reforçado por esta legislação, ao demandar adequações objetivas aos órgãos e estabelecer um novo paradigma para as ações estatais: o acesso como regra, e o sigilo como exceção.

Assim, as pesquisas retomam e aprofundam problemas compartilhados por outros entes estatais, como deficiências nos sistemas de gestão documental (SILVA, 2016), necessidade de melhoria na gestão administrativa e orçamentária (NEVES, 2013) e falhas técnicas no cumprimento do rol de transparência ativa (CASTRO, 2016). Há também análises inovadoras como o estudo da Lei de Acesso relacionado às Políticas de Ações Afirmativas para acesso e permanência de estudantes no ensino superior (DÉCIA, 2013), às possibilidades de ampliação do caráter democrático dos conselhos universitários (MONTEIRO, 2013) e à investigação sobre a acessibilidade física e digital do acesso à informação em bibliotecas (VENTURA, 2015).

Por outro lado, chama a atenção o fato de que apenas um estudo (está desdobrado em dissertação e artigo, mas faz parte da mesma pesquisa) tenha como foco principal a cultura organizacional das instituições (GAMA, 2016; GAMA *et al*, 2017). Nesse sentido, observamos pouca atenção às relações internas e ao ambiente no qual esses dados são processados e como são disponibilizados. Algumas abordagens a partir da perspectiva do profissional arquivista têm buscado romper essa tendência, ao discutir conduta e ética do profissional frente aos novos desafios impostos pela LAI.

Mesmo cenário é evidenciado para os estudos de comunicação. Houve registro de apenas um artigo (CASTILHO e MIAN, 2013) identificado na área de Comunicação. Apesar disso, observamos análise e problematização de aspectos relacionados ao fazer da Comunicação, como, por exemplo, apresentação visual de portais, atualização e linguagem, em outros trabalhos. Apesar de vinculados a outras áreas, dois estudos (DECIA, 2013; RODRIGUES, 2013) debatem, especificamente, questões relacionadas ao campo comunicacional na implantação da LAI e em ações decorrentes da nova legislação.

Conquanto este estudo tenha abrangência bastante específica (pesquisas sobre LAI em universidades), tendo em vista a grande diferença quantitativa entre as áreas de Ciência da Informação e Administração *versus* Comunicação, pode-se inferir que este cenário aplica-se

⁴¹ As iniciativas legais e administrativas em relação à transparência da administração pública brasileira vêm ganhando corpo desde a Redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio de instrumentos normativos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e o portal da Transparência do governo federal. (CGU, 2011).

às demais abordagens sobre a lei. Ou seja, até o momento são poucas as análises a partir do viés da Comunicação em relação à Lei de Acesso. Reforça-se, assim, a necessidade de se problematizar o papel da Comunicação no processo de implementação da LAI e no aprimoramento do acesso à informação tanto em universidades quanto nas demais instituições que compõem a administração pública brasileira.

3. UNIVERSIDADE: UM OLHAR HISTÓRICO-DIALÉTICO

Neste tópico, pretendemos refletir sobre a criação da universidade pública no Brasil, bem como sobre os desafios atuais de gestão e os relacionados à Comunicação. Na perspectiva metodológica da Dialética Histórico-Estrutural, compreender este cenário é relevante para analisarmos, nos capítulos seguintes, os limites e as possibilidades da implantação da Lei de Acesso à Informação nessas instituições, questionarmos quais estruturas estariam se movimentando nesse processo e qual o papel da transparência nesses ambientes. Podemos, também, problematizar que tipo de comunicação é praticada. E, ainda, como processos de transparência e de Comunicação Pública podem contribuir com a universidade brasileira?

3.1. Universidade no Brasil

É possível caracterizar as universidades como instituições de ensino superior voltadas à formação profissional, à pesquisa científica e à conservação, criação e transformação do saber (FÁVERO, 2000). Do ponto de vista legal, no Brasil, a Constituição de 1988, artigo 207, reconhece sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Registra, também, o princípio da indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988). Numa visão mais abrangente, Gramsci (1980 *apud* CUNHA, 1988) a define como aparelho de hegemonia, para formação de intelectuais da classe burguesa. “A universidade é a escola da classe (e do pessoal) dirigente, é o mecanismo através do qual faz-se a seleção dos indivíduos das outras classes que devem ser incorporados ao quadro governante, administrativo, dirigente”. (GRAMSCI, 1980, p.305 *apud* CUNHA, 1988).

Interessa-nos aqui, porém, compreender sua dimensão organizacional e constitutiva na realidade brasileira. De modo específico, vamos abordar a universidade pública federal, vinculada ao Ministério da Educação e financiada por recursos do governo federal. Como organização social complexa (KUNSCH, 1992; TRIGUEIRO, 1999), esta articula-se com o contexto histórico-social e político da sociedade na qual está inserida (FÁVERO, 2000). Ainda que tal afirmação pareça óbvia, conforme constata Sguissardi (2006), é preciso compreender como se deu seu surgimento no país para ampliarmos o entendimento dos problemas atuais e das possibilidades de mudança estimuladas por legislações como a Lei de Acesso.

Numa perspectiva dialética, Fávero (2000, p. 10) alerta que “a criação de uma instituição de ensino superior é um projeto não somente técnico, científico e cultural, mas também um projeto ideológico, resulta da tomada de consciência do real, à luz do qual se apresenta como oportuno e viável”.

Os pesquisadores Maria de Lourdes Fávero e Luiz Antônio Cunha têm dedicado parte de seus estudos a remontar a historiografia do ensino superior. Seus trabalhos estão entre os mais citados na área, aponta pesquisa bibliográfica realizada por Trigueiro (2004). Professor da Universidade de Brasília, Michelangelo Trigueiro, por sua vez, problematiza a gestão e a reforma universitária. Margarida Kunsch (1992), Cassiana Cruz (2010) e Cristiano Alves (2015) tratam da Comunicação nessas organizações. Esses autores irão guiar nosso esforço para traçar o panorama das universidades no país.

Nesse sentido, em revisão de literatura sobre o tema, duas constatações são recorrentes: a) a universidade brasileira é bastante tardia, quando comparada a experiências de outros países e, por consequência, b) configura-se instituição recente na organização político-administrativa nacional (CUNHA, 1988; 2000; FÁVERO, 2000; TRIGUEIRO, 2004).

Da Colônia à República, houve grande resistência à ideia de criação de universidades no Brasil. Até o final do período monárquico, mais de duas dezenas de propostas e projetos foram apresentadas sem êxito; após a Proclamação da República, as primeiras tentativas também se frustraram. Somente em 1915, através da Reforma de Carlos Maximiliano, foi sancionado dispositivo relativo à criação de uma instituição universitária. (FÁVERO; LIMA, 2006, p. 85-86).

Enquanto países americanos de colonização espanhola possuem universidades desde o século XVI, o Brasil foi impedido de tomar esta iniciativa. “Portugal não só desincentivou como também proibiu que tais instituições fossem criadas [...]. No seu lugar, a metrópole concedia bolsas para que um certo número de filhos de colonos fossem estudar em Coimbra”, afirma Cunha (2000, p.151). Sobre este ponto, Fávero (2000, p. 29) complementa: “mantinha-se o privilégio de se fazer um curso superior, pela simples razão de persistir o privilégio de riqueza e de classe”.

O receio do colonizador era de que o ensino superior, assim como a imprensa – também proibida no país à época –, pudesse de alguma forma levar a colônia à insurgência e à independência. Ademais, diz Cunha (2000, p. 151-152), outros aspectos devem ser considerados, como a falta de recursos docentes. “Havia na Espanha, no século XVI, oito universidades famosas em toda a Europa, enquanto Portugal dispunha de apenas uma: a de Coimbra, e mais tarde a de Évora, esta de pequeno porte”.

Em *A Universidade Temporã*, Cunha (2000) registra que o primeiro estabelecimento de ensino superior foi fundado por jesuítas na Bahia, sede do governo geral, em 1550. Os jesuítas criaram, ao todo, 17 colégios em diferentes pontos do país, como Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Maranhão e Pará. Nesses locais eram oferecidos “o ensino das primeiras letras e o ensino secundário. Em alguns, acrescia-se o ensino superior em Artes e Teologia”, diz Cunha (2000, p.152). O Colégio da Bahia foi o mais conhecido. Entretanto, por decisão de Portugal, os títulos dos cursos superiores oferecidos nesta escola não se equiparavam aos de Coimbra (FÁVERO, 2000).

Além disso, tratava-se de iniciativa isolada, assim como todas as outras que se seguiram no país até o século XX⁴². Nem a transferência da sede do reino para o Brasil, com a fuga da família real portuguesa, em 1808, mudou significativamente este quadro. Apesar de instalar outros órgãos da metrópole, como instituições financeiras e administrativas, e abrir os portos às ditas “nações amigas”, o príncipe D. João VI também não fundou universidades. “Ao invés de universidades, criou instituições isoladas de ensino superior para a formação de profissionais, conforme o figurino do país inimigo naquela conjuntura: de medicina, na Bahia e no Rio de Janeiro, em 1808, e de engenharia, embutida na Academia Militar, no Rio, dois anos depois”. (CUNHA, 1988, p.16).

Outros cursos foram criados neste período, como os de Agricultura (1812), Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816) e Química (1817). No entanto, Fávero (2000, p.33) ressalta que mudanças relevantes ocorrem apenas com a instalação dos cursos jurídicos a partir de 1827, no Convento de São Francisco, em São Paulo, e no Mosteiro de São Bento, em Olinda – “os quais passaram a ter grande importância e influência na formação das elites e da mentalidade política do Império”.

É válido registrar que, apesar de a experiência jesuíta ter sido pioneira, o ensino superior brasileiro atual não descende dela. É resultado, diz Cunha (2000, p.153), da “multiplicação e da diferenciação das instituições criadas ao início do século XIX”, às quais não se atribuiu um caráter nacional. Ao contrário, têm forte influência do “espírito colonialista e colonizador”, pontua Fávero (2000, p. 29). Logo em seguida, a autora reforça: “as escolas superiores nasceram desprovidas de um papel criador e inovador em nossa realidade. Organizam-se formalmente como um serviço público, mantidas e controladas pelo governo e voltadas, sobretudo, para a preparação de profissionais liberais”.

⁴² Para aprofundamento ver: CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas*. São Paulo: Unesp, 2007; CUNHA, Luiz Antônio, *Ensino superior e universidade no Brasil*, In: *500 anos de educação no Brasil*, Belo Horizonte: Autêntica, 2000; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Inep, 2000. v. 1.

Com a proclamação da República e, posteriormente, com a política de “desoficialização” do ensino, houve condições para o surgimento das primeiras universidades no país. Neste contexto, nasce em 1909, em Manaus, a primeira instituição que se intitulava universidade, no auge da exploração da borracha na região. Logo em seguida é a vez de São Paulo, em 1911, e, no ano seguinte, Curitiba. Estas experiências não prosperaram, tendo sido encerradas ou incorporadas às iniciativas posteriores (CUNHA, 2000).

De modo geral, os autores consideram a Universidade do Rio de Janeiro, fundada em 1920, como a primeira universidade brasileira, por ter sido instituída por força de um decreto do governo federal (FÁVERO, 2000, p.34). Esta nasce da aglutinação de três escolas isoladas, modelo que será aplicado às demais universidades criadas em outros estados – como em Minas Gerais (1927) e no Rio Grande do Sul (1934).

[...] o ensino superior desenvolveu-se em nosso país pela multiplicação dessas faculdades isoladas – medicina, engenharia e direito. As primeiras universidades resultam, já na terceira década do século XX, da mera reunião formal dessas faculdades. Com o tempo, outras faculdades surgiram nesse quadro, também isoladas ou incorporadas às inconsistentes universidades. (CUNHA, 1988, p. 16).

Ao exemplificar o quão recente é a universidade no Brasil, Trigueiro (2004) salienta que, em 1930, eram apenas duas – em Minas e no Rio. Em 1945, este número chega a cinco⁴³.

Com a política de modernização e o desenvolvimentismo, o país percebe a necessidade de avançar na consolidação e ampliação das instituições universitárias, o que de fato ocorreu, não sem muita controvérsia, envolvendo múltiplos interesses, nos âmbitos nacional e estadual, e tradições arraigadas, herdadas do período colonial e de modelos europeus de organização deste tipo de instituição. (TRIGUEIRO, 2004, p. 28).

A literatura sobre os modelos de Educação implantados no país e as instituições de ensino superior é bastante abrangente. Há experiências que até hoje rendem extensos debates, como a Universidade do Distrito Federal, criada no Rio de Janeiro, por Anísio Teixeira, em 1935 e dissolvida em 1939⁴⁴, e a Universidade de Brasília, imaginada para ser referência de modernização em meio às instituições arcaicas da época. Diferentemente de outras instituições, a UnB foi criada como universidade, com a perspectiva de integração dos cursos.

Neste momento, importa mencionar apenas dois pontos em relação à configuração atual da universidade. O primeiro está relacionado à centralização, ocorrida na Era Vargas e

⁴³ A política de instalação de *escolas isoladas* não chega ao fim com a implantação das primeiras universidades. Ao tratar da expansão do ensino durante o Estado Novo, Fávero (2000, p.105) recorre a dados apresentados por Anísio Teixeira, em 1968. De acordo com ele, entre a chegada da Família Real ao Brasil e a Proclamação da República, são fundadas 14 escolas de ensino superior. Até a Revolução de 1930 este número chega a 86. Em apenas 15 anos, da Segunda República até 1945, mais 91 escolas são instituídas.

⁴⁴ Ver MOROSINI, Marília org., A Universidade no Brasil: concepções e modelos. Brasília: Inep, 2006.

durante o Estado Novo, e à federalização, imposta logo em seguida. Para sustentar politicamente o que Fávero (2000) denomina de *estado de compromisso* e atender aos diversos interesses em disputa após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas amplia a concentração das atividades do Estado junto ao poder central, realizando intervenções em áreas antes encabeçadas pelos governos locais. Assim também ocorre com a Educação. Este movimento recrudescer após o golpe de 1937:

O ensino é invadido por uma exacerbada centralização e unificação, como de resto ocorre em todo o setor público. Mais do que nunca a educação se converte numa atividade controlada por leis e regulamentos. O formalismo, a centralização e a uniformização, legados ao sistema de ensino, são exacerbados nesse período e se fazem sentir até hoje nos órgãos responsáveis pela educação no país, que extrapolam suas funções normativas e de orientação pedagógica, exorbitam muitas vezes as competências que a própria legislação lhe confere. (FÁVERO, 2000, p. 109-110).

O processo de federalização das universidades começa logo em seguida, em decorrência, principalmente, do aumento da demanda por vagas no ensino superior, após mudanças no ensino médio realizadas durante o retorno de Vargas ao poder, em 1950. O programa educacional do Estado Novo repartia o ensino médio em *ensino secundário* – com acesso ao ensino superior – e em *educação profissional*, com restrição de acesso ao grau posterior. “Essa estrutura marcadamente discriminatória caracterizava-se pelo ensino propedêutico para as *elites condutoras* e o ensino profissional para as *classes menos favorecidas*”, diz Cunha (2000, p.171) (Grifo do autor).

A alteração deste modelo, com a equivalência dos cursos, juntamente com o crescimento das oportunidades de escolarização, ampliou a demanda. Em meio à política populista de Vargas, o governo federal assumiu a gestão de faculdades estaduais e privadas, reunindo-as, posteriormente em universidades, mostra Cunha (2000), além de criar faculdades públicas onde não havia e aplicar a gratuidade dos cursos superiores em instituições federais. Este processo foi implantado de forma lenta e com resistências, entretanto, conforme Cunha (2000, p.172), “em suma, foi responsável pelo aumento da oferta pública de ensino superior gratuito, assim como pela criação da maior parte das universidades federais hoje existentes”.

O segundo ponto que merece destaque é a reforma empreendida pelos militares, nos anos 1960. Trata-se de tema controverso até hoje. Em pesquisa realizada nos anos 1980, Luiz Antônio Cunha examina arquivos, documentos e faz mais de 70 entrevistas para buscar compreender o que denomina de *gênese* da reforma universitária, cujo lastro estaria na superação do modelo francês-napoleônico de formação profissional para o modelo inspirado no idealismo alemão humboldtiano, do saber livre e desinteressado de aplicações práticas. Já

o modelo organizacional buscou alicerce nas experiências norte-americanas, tanto pelo debate do setor acadêmico antes do golpe, como também pelo alinhamento dos governantes militares aos EUA (CUNHA, 1988).

Sem menosprezar as consequências da repressão imposta à comunidade acadêmica, Cunha (2000) considera que a reforma de 1968 propiciou a efetiva instituição da universidade no país, ao superar o sistema de conglomerado de faculdades atuando de forma isolada, unidas sob a fachada de universidade. Este autor destaca, também, o impulso dado à pós-graduação⁴⁵.

[...] uma aliança tácita entre docentes e pesquisadores experientes fez com que as agências de fomento ampliassem em muito os recursos destinados à pós-graduação; novos prédios foram construídos nos campi e laboratórios foram equipados; a profissão docente foi institucionalizada mediante o regime de tempo integral e de dedicação exclusiva; as instituições públicas de ensino superior ampliaram expressivamente o número de estudantes nelas matriculados. (CUNHA, 2000, p. 179).

Os princípios deste processo, registra Cunha (2000), constam no decreto-lei 53/66, que, sob o argumento de racionalizar gastos, vedava a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; determinava a unidade entre ensino e pesquisa; obrigava à concentração do ensino e da pesquisa básicos, de modo a formarem um sistema comum para toda a universidade. “Completando a departamentalização e a divisão dos cursos de graduação, o regime de matrícula por disciplina (regime de créditos) veio a compor uma tríade que levaria à pretendida minimização do custo da matrícula adicional, ou seja, a racionalização da produção [...]”, diz Cunha (2000, p. 179).

Em obra recente, o historiador Rodrigo Motta afirma que, na educação superior, “o regime militar se apropriou de projetos em debate nos anos anteriores a 1964 e os implantou à sua maneira” (MOTTA, 2014, p. 66), em uma “modernização autoritária”. No que toca especificamente às universidades, a modernização conservadora implicou: racionalização de recursos, busca de eficiência, expansão de vagas, reforço da iniciativa privada, organização da carreira docente, criação de departamentos em substituição ao sistema de cátedras, fomento à pesquisa e à pós-graduação (MOTTA, 2014, p. 15).

⁴⁵ Ainda sobre este tema, Cunha (2000, p. 187) registra: “A já mencionada aliança tácita entre docentes-pesquisadores (principalmente das áreas biomédica, tecnológica e das chamadas "ciências exatas") com os militares e a tecnoburocracia assegurou recursos para a pós-graduação e a pesquisa nas universidades. Mais do que isso, propiciou a extensão do apoio às Ciências Sociais e garantiu que o controle desses recursos fosse exercido por comitês formados pelos próprios docentes-pesquisadores escolhidos por cooptação. E, ainda mais, propiciou a abertura das agências de fomento para as Ciências Humanas e Sociais, em especial o CNPq e a Capes”.

Ao buscar um novo olhar à dicotomia *resistência* versus *colaboração* ao regime, Motta utiliza a trilogia: *resistência*, *adesão* e *acomodação*, com o objetivo de ampliar o entendimento das complexas relações entre o Estado autoritário e os meios acadêmicos. Segundo ele,

[...] o regime político construído a partir de 1964 teve dupla dimensão: ele foi ao mesmo tempo destrutivo e construtivo, embora seu impulso modernizador tenha se viabilizado de maneira repressiva. Em sua faceta destrutiva, o Estado autoritário prendeu, demitiu ou aposentou professores considerados ideologicamente suspeitos, assim como afastou líderes docentes acusados de cumplicidade com a “subversão estudantil”. Além disso, torturou e matou membros da comunidade acadêmica que considerava mais “perigosos”. O anseio por uma “limpeza” ideológica levou ao bloqueio da livre circulação de ideias e de textos, e à instalação de mecanismos para vigiar a comunidade universitária (MOTTA, 2014, p.7-8).

Por outro lado, “os militares implantaram reformas de impacto duradouro no ensino superior que ainda dão forma ao nosso sistema universitário”. (MOTTA, 2014, p.8). Entre as mudanças, estão a implantação da estrutura departamental e dos exames vestibulares nos moldes atuais e a constituição do sistema de pós-graduação. É neste período que ocorre o deslocamento de muitas instituições para as chamadas cidades universitárias, afastadas dos centros das cidades. Ocorre, também, o incentivo governamental às instituições particulares.

Na década de 1990, o impacto da crise econômica dos anos 1980⁴⁶ e o alinhamento do governo federal à política neoliberal levaram ao sucateamento de muitos sistemas estatais; entre os quais as universidades. Não iremos aprofundar este aspecto. Faz-se necessário, porém, mencionar que é neste contexto que se dá o início dos processos de avaliação das instituições de ensino superior, por meio do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, de 1992 – tema que será apresentado posteriormente.

Ainda que reconheçamos a ambiguidade constitutiva da universidade – de um lado como suporte do poder constituído, atuante na reprodução da chamada *elite intelectual*, ao mesmo tempo, por outro lado, foco de potencial pensamento crítico e de experiências de mudança –, uma das marcas da universidade pública brasileira é a exclusão. Trata-se de uma instituição historicamente excludente desde o sistema de ingresso – notadamente mais acessível aos estudantes que concluíram o segundo grau em estabelecimentos particulares –

⁴⁶ Em entrevista à revista *Desafios do Desenvolvimento* (Ano 9. Edição 72/2012), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o ex-ministro da Fazenda Bresser-Pereira afirma que “os anos 1980 foram perdidos do ponto de vista econômico. O país passou então por uma grande crise financeira – a grande crise da dívida externa dos anos 1980 – que desencadeou a alta inflação inercial. O Brasil, que vinha crescendo a taxas extraordinárias até 1980, parou; a economia brasileira estagnou. E, depois, nunca mais votou às altas taxas de 1950 a 1980”. Disponível em www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2759:catid=28&Itemid=23. Acesso em 17 de setembro de 2017.

até os desafios de permanência na graduação e na pós-graduação, como configuração de cursos, majoritariamente diurnos, e de carga horária que demandam, na maioria dos casos, dedicação integral. Nas palavras de Buarque (1994, p. 91), “a democracia política não rompe com a segregação e mantém a universidade brasileira encravada em uma elite econômica privilegiada [...]. A universidade vacila entre sentimentos liberais e a manutenção de seus privilégios, terminando comprometida com o autoritarismo e com a apartação”.

Nos últimos anos, algumas iniciativas no âmbito federal têm estimulado alterações nesse quadro. Destacam-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); a política nacional de cotas afirmativas – para estudantes de escola pública, pretos, pardos e indígenas, com recorte de renda –; a ampliação do número de vagas e da oferta de cursos noturno e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Ainda são necessárias pesquisas para avaliar o alcance dessas políticas públicas, assim como o impacto da ruptura política decorrente do impeachment de Dilma Rousseff⁴⁷ e do posterior contingenciamento de gastos públicos fixado pela emenda 55⁴⁸.

3.2. Aspectos de gestão universitária e comunicação organizacional

Após situarmos o surgimento da universidade brasileira, poderíamos examiná-la por diversos ângulos. Escolhemos para este estudo aspectos de gestão e de comunicação organizacional, pois estes estão diretamente ligados ao objeto desta pesquisa, qual seja, em linhas gerais, a implementação da Lei de Acesso à Informação e as possíveis interações com a Comunicação.

⁴⁷ Em seu segundo mandato à frente da Presidência da República, Dilma Rousseff (PT) sofreu um conturbado processo de *impeachment* por parte do Congresso Nacional, em 31 de agosto de 2016. Pesquisadores têm defendido tratar-se de um golpe, com contornos institucionais e políticos próprios, distintos dos demais episódios vividos no Brasil. No e-book *Mídia, Misoginia e Golpe*, organizado por Geraldine *et al.*, personalidades acadêmicas e políticas de todo o país debatem este tema. Disponível para download em: <https://faclivros.wordpress.com/2017/03/07/midia-misoginia-e-golpe-2/>.

⁴⁸ Aprovada no final de 2016 pelo governo Temer, poucos meses após o impedimento de Dilma Rousseff, a Emenda 55 (ou 241) tem como objetivo fixar a despesa pública do ano seguinte ao gasto realizado no ano anterior corrigido pela inflação. Mais detalhes: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html. Acesso em 1 de ago. de 2018. Para área da Educação, a medida passou a valer em 2018, e a comunidade acadêmica começa a sentir os impactos. De acordo com o presidente do Conselho Superior da Capes, os cortes no orçamento podem resultar em suspensão de mais de 90mil bolsas de estudos. Íntegra do ofício da Capes < https://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=0746852&codigo_crc=6755A444&hash_download=ef5e65b749e9b6a0c124c56e438345f0dbb86d4b097fccd29f4b4221365642ee971b5a5e507aea925d83d67d1d4d79f08696fa5be30b507aa19122ff68c396a9&visualizacao=1&id_orgao_acesso_externo=0>. Acesso 3 de ago. de 2018. Notícia sobre o tema publicada no site do jornal Valor Econômico <<https://www.valor.com.br/brasil/5707745/capes-corte-no-orcamento-vai-suspender-93-mil-bolsas-de-pos-graduacao>>. Acesso 3 de ago. de 2018.

Embora a literatura sobre universidade seja considerada extensa, Almeida (2001) afirma, com base nos estudos de Hardy e Fachin (1996), que são poucas as pesquisas cujo foco esteja na teoria organizacional ou administrativa aplicada a essas instituições. Ademais, segundo aquele autor (2001, p.27), “a área da Educação não apresenta referencial teórico suficientemente abrangente e aprofundado para orientar as ações dos gestores universitários. E estes não poderão atuar com eficiência sem o entendimento da natureza dos processos educacionais”.

A partir de experiências em cargos administrativos na Universidade de Brasília e de suas investigações acadêmicas sobre o assunto na área da Sociologia das Organizações, o professor Michelangelo Trigueiro debate este tema em *Universidades Públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo*. O segundo capítulo da obra está centrado nos problemas internos dessas instituições, relacionando estrutura organizacional⁴⁹, processos, cultura e gestão. Por isso, a escolha deste autor para apoiar nossas reflexões.

Apesar de o estudo ter sido elaborado em 1999, as ponderações de Trigueiro são bastante atuais. Até mesmo as questões relacionadas às inovações tecnológicas e as imbricadas relações entre universidade, Estado e mercado, pautadas pelo estudo, se mostram válidas. A rápida expansão dos sistemas tecnológicos, em especial os de informação e de comunicação, juntamente com as sucessivas crises das economias dominantes, como a dos Estados Unidos em 2008, têm acentuado estes aspectos e constituído novas lógicas de produção do conhecimento. Entre outros aspectos, a pesquisa básica se aproxima da aplicada, condicionando os exercícios teóricos e experimentais, afirma o autor (1999).

Não se trata mais de um modelo linear, da pesquisa científica para a aplicada e, daí, para o desenvolvimento de produtos e processos, a sua comercialização e ampla difusão. Atualmente, fala-se, sempre com mais frequência, em coprodução do conhecimento, aliando pesquisa e extensão em processo complexo, abrangendo vários atores, grupos e organizações sociais. Os critérios de qualidade acadêmica tradicionais são alterados, deixando de apoiarem-se apenas em avaliações interpares ou em critérios estabelecidos fundamentalmente pelas comunidades científicas, passando a incluir itens como custo, segurança, relevância social, e outros indicadores, provenientes de ambientes de fora dos laboratórios e centros de pesquisa. (TRIGUEIRO, 1999, p. 23-24).

⁴⁹ De acordo com Trigueiro (1999, p. 31, grifo do autor), “estrutura organizacional compreende uma **formalização**, uma **centralização** e uma **complexidade**, além da infraestrutura, que inclui recursos humanos, materiais, físicos e financeiros”. Formalização diz respeito ao sistema normativo interno, aos regulamentos e às sanções, mas também às regras e padrões de conduta, embora não registrados formalmente. Centralização é a maneira como o poder é distribuído, conforme o grau de concentração de poder na estrutura hierárquica. Complexidade refere-se à diferenciação interna na organização, pode ser horizontal (subdivisão de tarefas); vertical (estratificação da organização) e dispersão espacial (distância dos setores, departamentos das tomadas de decisões ou de ações relevantes).

Neste contexto, conceitos como eficiência, eficácia (ou, ao menos, melhoria) dos processos de gestão, avaliação institucional, prestação de contas, *accountability* e redes de comunicação ganham relevância e impulsionam mudanças na universidade⁵⁰, embora esta se diferencie das demais instituições contemporâneas pela grande complexidade⁵¹ de relações que a integram.

A universidade é instada a mudar processos, rotinas e estruturas e a ajustar-se a novas demandas e pressões cada vez mais fortes, por parte da sociedade, seja no lado do ensino – mediante demandas cada vez maiores por acesso às universidades e cursos superiores, seja no lado da pesquisa, por meio da busca crescente pela produção de novos conhecimentos, capazes de oferecer ganhos de produtividade ou vantagens comparativas aos seus detentores, ou de atender a necessidades básicas e inadiáveis, como aquelas ligadas à saúde, à alimentação e à educação, em geral. (TRIGUEIRO, 1999, p. 15).

No tensionamento entre as expectativas geradas nesta conjuntura econômico-social e a realidade encontrada nas universidades, emerge uma série de desafios internos, mas também oportunidades de mudança. Trigueiro aponta entre as fragilidades: burocratização, duplicação de esforços, resistência a mudanças, propensão dogmática ao corporativismo e individualismo exacerbado. Concentra, ainda, especial atenção nos problemas relacionados à comunicação interna. Em quase 20 anos, poucos aspectos administrativos parecem ter mudado nas universidades brasileiras. Poderíamos dissecar cada um dos pontos apresentados pelo autor. Contudo, para o presente estudo, três itens são mais relevantes.

O primeiro diz respeito à resistência a mudanças. Isso porque, para a implementação efetiva de uma norma como a Lei de Acesso e a discussão sobre transparência e Comunicação, é preciso colocar em choque estruturas tradicionais – constituídas, como vimos na sessão anterior, sob forte relação com um Estado centralizador e autoritário (seja na Era Vargas-Estado Novo, seja durante o regime militar). Estruturas estas que moldam comportamentos e são moldadas pela interação dos atores que a compõem, conforme seus respectivos contextos e cultura organizacional. Trigueiro (1999, p. 31) pontua que “as transformações [...] não se dão em um vácuo histórico e social, mas, ao contrário, são plasmadas em um ambiente de valores, rituais, crenças, práticas, objetos materiais, espaços e

⁵⁰ A professora Marilena Chauí tem uma leitura crítica desse processo. Segundo ela, a universidade contemporânea se define como *operacional*, reduzida à condição de organização prestadora de serviços, administrada segundo a lógica da empresa capitalista moderna, atravessada pela heteronomia e distanciada de sua vocação política democrática. (CHAUI, 2001; 2003).

⁵¹ Complexidade é compreendida aqui como característica estrutural de diferenciação interna na organização. Conforme Trigueiro (1999, p. 35) diz respeito à diferenciação horizontal (subdivisão de tarefas); diferenciação vertical (estratificação da organização) e dispersão espacial (distância dos setores, departamentos das tomadas de decisões ou de ações relevantes).

tempos sociais determinados, que dão sentido à estrutura organizacional e às relações interpessoais”. Assim, a oposição às novas práticas não é espontânea, alerta o autor, é construída, como resultado de uma série de “ações e decisões entre os níveis dirigentes e as bases acadêmicas, perpassando o segmento discente e o dos técnico-administrativos, em cumplicidade anônima, resistência velada, que consome as energias criativas e as iniciativas em prol de discussão mais consequente sobre o futuro da instituição”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 50).

Também compõem o pano de fundo desta investigação os processos internos das instituições acadêmicas, geralmente, ligados à excessiva burocracia e à duplicação de esforços. Dois fatores podem estar relacionados a isso: as inúmeras instâncias de decisão que perpassam este tipo de organização e a obsolescência de sistemas de gestão⁵². Ao abordar a questão da centralização, Trigueiro (1999, p.33) diz que há, em geral, uma ambiguidade na distribuição do poder, o que gera disparidades e conflitos de orientação nos processos decisórios. Segundo ele, a universidade tem “atividades excessivamente centralizadas na administração superior e outras bastante descentralizadas”.

Uma universidade possui grande diluição do poder nos inúmeros colegiados, desde as bases acadêmicas até os conselhos superiores [...]. Trata-se de estrutura pesada para os vários trâmites burocráticos ou acadêmicos, levando a processos decisórios muito lentos e com grande dispersão de esforços internos, com a duplicação de ações a superposição de esferas de decisão, o que leva à perda de qualidade no âmbito das atividades acadêmicas e administrativas. (TRIGUEIRO, 1999, p. 33).

Em outro trecho, o autor complementa esta reflexão:

A cultura universitária tem o seu vagar, o seu modo de tratar os assuntos, em incontáveis colegiados, conselhos, câmaras, comissões, instâncias. Uma reforma curricular, por exemplo, não leva menos que seis meses, salvo raras exceções; um processo de criação de curso, idem; transferências facultativas ou obrigatórias, pequenos reparos em equipamentos, contratação de serviços mediante processos licitatórios, realização de convênios, todos mecanismos burocráticos e decisórios extremamente complicados, lentos e pouco transparentes. (TRIGUEIRO, 1999, p. 86).

Se, por um lado, predomina a dispersão em certas atividades, em outros casos, é possível observar grande concentração de poder e pouca transparência, como, por exemplo, na área orçamentária e na alocação interna de recursos. “Em geral, são informações muito restritas, nas mãos de poucos técnicos e dirigentes, predominando critérios históricos de distribuição orçamentária e formas tradicionais e pouco participativas de planejamento sobre

⁵² Há dois anos, em 2016, a Universidade de Brasília, por exemplo, começou a implementar o processo administrativo eletrônico. Mais informações em <http://www.unbdigital.unb.br/>. Acesso em 12 de ago de 2018.

esse assunto”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 34). Conforme sua análise, raras universidades debatem este tema com a comunidade acadêmica, seja por considerá-lo bastante técnico, com restrições de legislação, ou pela própria política e estratégica da instituição.

O autor também chama atenção para o que denomina de *síndrome das eleições*. Segundo ele (1999, p.40), “[...] nenhum projeto é construído ou proposto por uma gestão, sem que se tenha a certeza de sua continuidade, uma vez que o próximo grupo pode inviabilizar a sua implementação. Vive-se a lógica dos quatro anos, na expectativa de se consolidarem posições políticas na administração”. Este é outro indutor de duplicação de esforços. A cada gestão, processos, projetos ou programas que estavam em andamento podem ser deixados de lado, porque a nova administração tem uma visão política divergente da anterior. Pouco importa o montante de recursos investidos, a memória organizacional que estava em construção ou o sistema técnico montado.

Para superar estes desafios, o autor aponta como caminho um planejamento estratégico sério e comprometido por parte da instituição, com foco na gestão da qualidade. Projeto este, na sua visão, capaz de mobilizar e transformar esses ambientes. “Isso não significa realizar todas as mudanças e o planejamento de uma só vez. Sabemos, todos, que estamos tratando de processos extremamente complexos e demorados, difíceis de serem alterados, uma vez que há toda uma cultura arraigada”. (TRIGUEIRO, 1999, p.112).

Em abordagem semelhante, Almeida (2001), citado na abertura deste tópico, bem como Gil e Ivana (2001), defendem a aplicação dos ensinamentos do planejamento estratégico, em especial, como apoio aos processos de mudança e como processo de participação. “O planejamento estratégico pode resultar em uma oportunidade para o exercício de reflexões criativas e de processos de responsabilização, contribuindo para a criação de uma organização redirecionada para o futuro e predisposta à implementação de mudanças”. (GIL; IVANA, 2001, p.235). Estas perspectivas reforçam nossa opção pelo exame do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e pelo Relatório de Autoavaliação (RAAI), instrumentos dos processos de planejamento e de avaliação das instituições universitárias.

Os problemas de gestão das universidades não se resumem aos apresentados neste tópico. Nem estão limitados ao olhar proposto. Todavia, as questões de resistência à mudança, de excesso de burocracia e de duplicação de esforços podem aguçar alguns questionamentos para embasar o posterior exame dos dados. Por exemplo: quais resistências estão correndo à implantação da LAI? Como essas estruturas burocráticas estão se movimentando para atender

às demandas e aos prazos da legislação? Como ocorre o fluxo de comunicação entre os setores, num ambiente de excessiva burocracia? Como identificar fluxos de processos, dados e informações nesse contexto de duplicação de ações? Como a LAI, pensada para ser uma política perene da instituição, enfrenta as mudanças de comando de gestão? Quais os impactos disso na implementação da norma? É possível falar em política de informação e de comunicação nesses ambientes? Esses questionamentos podem não fazer parte do nosso objeto, de forma direta, mas tê-los em perspectiva ampliará as possibilidades de análise aos achados ao longo da pesquisa.

Em relação à Comunicação nas/das universidades, Barichello e Pozzobon (2004) apontam que ainda é recente o estudo desta temática pelo viés da comunicação organizacional. Em artigo que inaugura seu livro dedicado ao assunto, Barichello (2004) coloca a comunicação como uma das possibilidades de legitimação das instituições universitárias junto à sociedade, diante das novas configurações sociais e econômicas. “Na modernidade, a ciência era autorreferente e legitimada pela filosofia enquanto, na época contemporânea, cada vez mais, afirma-se uma concepção operacional do saber, na qual a ciência é tida como uma tecnologia intelectual” (BARICHELO, 2004, p. 24). Nesse cenário, diz a autora (2004, p. 25-26), a universidade necessitaria construir relações mais complexas com a sociedade, uma vez que “a legitimação tende a resultar, cada vez mais, das práticas de linguagem, da interação comunicacional”. Esse processo, segundo ela, acontece por meio de práticas comunicacionais, que se realizam tanto internamente quanto mediadas pela visibilidade midiática, e articulam questões de identidade e de território, na construção de sentidos sobre a instituição.

Acreditamos que o destino da Universidade está ligado às relações comunicacionais que a comunidade universitária conseguir estabelecer com a sociedade do seu tempo. Só as práticas comunicacionais calcadas na renovação de um projeto identitário coletivo poderão construir uma universidade para os novos tempos e espaços. (BARICHELO, 2004, p. 359).

A visão de Barichello relaciona-se com a justificativa deste trabalho, ao colocar em destaque a importância dos processos comunicacionais para a universidade, no contexto de legitimação desta instituição. Nesse sentido, passamos a examinar alguns desafios sobre o tema, especialmente os relacionados à comunicação interna, encontrados na literatura.

Em sua análise sobre as universidades, Trigueiro (1999) reconhece a centralidade do debate em torno da Comunicação, “tanto entre ciência e sociedade, quanto entre os próprios atores mais diretamente envolvidos com a atividade científico-tecnológica e o público em

geral”. Ressalta, entretanto, ser a comunicação *na* instituição (ou a não realização desta) um dos principais problemas das instituições públicas de ensino superior – se não, o maior. Para ele, os inúmeros aportes tecnológicos, em especial nas áreas informacional e de computação, tenderiam a aumentar as chances e a qualidade da comunicação. No entanto, “[...] a despeito de toda disponibilidade de inovações e modernas técnicas de comunicações, as universidades, internamente, comunicam-se pessimamente”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 43-44).

São inúmeras ilhas e feudos. Professores comunicam-se muito pouco e mal – colegas do mesmo departamento desconhecem o trabalho uns dos outros; alunos comunicam-se mal com seus professores – todos sempre muito ocupados e voltados para suas atividades, exclusivamente; técnicos se comunicam mal com docentes e alunos, e todos se distanciam uns dos outros, evitam-se, escondem-se, preservam-se e pouco discutem a universidade. A desagregação interna é um dos graves problemas e maiores riscos das universidades públicas brasileiras, as quais carecem de projetos globais, visões mais abrangentes e discussões mais amplas sobre o seu futuro e o novo papel que lhes cabe na sociedade. (TRIGUEIRO, 1999, p. 44).

Neste contexto de desagregação, recursos tecnológicos que trazem benefícios à área administrativa, como, por exemplo, o correio eletrônico e as teleconferências, agem de forma contrária em relação os processos de comunicação, contribuindo para a fragmentação interna e a escassez de interações concretas, avalia o autor. “[...] se são conquistas inegáveis, são também formas de acomodar o impacto do confronto, da discordância imediata, do desconforto estampado, da maior transparência e comunicação, em busca de melhor entendimento sobre a universidade [...]”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 44).

Da mesma forma, mais publicações institucionais, nas versões impressas tradicionais (jornais, boletins, revistas) ou nas inúmeras possibilidades apresentadas pela web (páginas institucionais, agências de notícias, blogs, redes sociais, entre outros), não garantem, necessariamente, que a comunidade acadêmica esteja mais bem informada ou que exista interação efetiva. “O fundamental, o importante – que diz respeito às questões de fundo, em torno da política acadêmica, dos grandes objetivos, [...] e dos principais “nós”, pontos fracos e entraves da instituição – não está sendo comunicado ou discutido adequadamente.” (TRIGUEIRO, 1999, p. 48).

O autor propõe um enfoque mais amplo da Comunicação. Conforme o seu diagnóstico, os obstáculos ao processo comunicativo incorporam desde a dimensão administrativa – acentuada pelas características mencionadas acima: duplicação de esforços, repetição de pontos de decisão e excesso de burocracia, entre outros –, passando pelo

tratamento, majoritariamente, setorizado e limitado da comunicação, até a questão das relações interpessoais.

As rotinas administrativas que não são adequadamente conhecidas por todos os envolvidos nos procedimentos, a comunicação precária entre diferentes órgãos, a pouca transparência nas decisões, os entraves e as dificuldades nas relações interpessoais – entre todos os níveis e segmentos -, a propensão dogmática, as orientações acadêmicas mal conduzidas, os resultados científicos distorcidos, a duplicação de trabalhos de pesquisa, enfim, imensa quantidade de exemplos e situações poderia ser descrita, aqui, como relacionada à problemática da comunicação interna das universidades. (TRIGUEIRO, 1999, p. 62).

Em sua tese de doutorado sobre comunicação nas universidades, que posteriormente foi publicada em livro, Margarida Kunsch (1992) enfatiza que estas instituições ainda não exploram de forma sistemática as potencialidades da Comunicação, nem incentivam programas inovadores de interação com a comunidade acadêmica. Como alternativa, ela defende o planejamento e o entendimento da comunicação como um processo integrado. A autora também reforça, mas não chega a detalhar neste trabalho, a importância de a Comunicação ser pensada como uma demanda institucional e não personalista. Diz ela (1992, p.110), “os projetos de comunicação têm de ser vistos como opções institucionais conscientes e não como iniciativas individuais, que facilmente caem por terra. O que deve prevalecer é o interesse público”.

Apesar de o conceito de planejamento de comunicação integrada ter sido aprofundado em outras obras da autora e ser referência na área da Comunicação Organizacional, a visão de Comunicação no contexto da sua pesquisa nas universidades está centrado no viés linear difusionista. “Tomamos [...], como problema principal, o fato de que as universidades brasileiras, na sua maioria, ainda não se conscientizaram da importância de que haja, em sua estrutura organizacional, um sistema planejado de comunicação integrada, capaz de difundir, de forma eficaz, a produção científica”. (KUNSCH, 1992, p.10)⁵³. Ao longo do texto, a autora usa expressões no sentido de que a Comunicação pode contribuir para “*irradiar* junto à opinião pública a pesquisa, o debate [...]” e também “*difundir* a produção científica” ou ainda “uma assessoria de comunicação bem-montada tem um papel de suma relevância a cumprir na

⁵³ Kunsch (1992, p.65) diferencia os conceitos de disseminação, difusão e divulgação científica. Segundo ela, por difusão científica “entende-se o conjunto amplo de todos os recursos e processos utilizados para veicular informações científicas e tecnológicas”. Disseminação científica refere-se a ação mais restrita ou relacionada a um determinado segmento que domina o tema. Ao passo que divulgação diz respeito ao uso de recursos, técnicas e processos para transmissão de informações ao público em geral. A difusão abarcaria estes os dois aspectos, por isso, mais ampla. Em nossa interpretação, nesta definição está entranhada a ideia de transmissão linear de conteúdo, com base do modelo matemático clássico de Shannon e Weaver (1948 *apud* WOLF, 2008), em que o emissor envia uma mensagem, por meio de um canal, a um receptor.

transmissão dos conhecimentos gerados pela universidade, socializando-os e democratizando-os efetivamente”. (KUNSCH, 1992, p.9-10). (Grifo nosso).

Esta interpretação difusionista ainda hoje permeia a Comunicação nas instituições de ensino superior. Ao investigar o indicador Comunicação Interna que integra a Dimensão 4 – Comunicação com a Sociedade, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Cassiana Cruz (2010)⁵⁴ concluiu que o caráter “descritivo/instrumental/operacional”, pautado na transmissão de informação, predomina nas concepções da área, conquanto tenha verificado, ao menos no discurso dos entrevistados para a sua pesquisa, o entendimento de que Comunicação diz respeito a diálogo e interação e de que comunicação interna pressupõe relações interpessoais. A própria forma como a avaliação é proposta pelo Sinaes, aponta a autora (2010, p. 237), reforça a perspectiva instrumental: “(...) podendo-se perceber a falta de compreensão conceitual dos gestores e da própria dimensão sobre o tema, reiterando o seu caráter descritivo/operacional”. Ou seja, apesar de incluir um item avaliativo dedicado à comunicação com a sociedade, este processo é realizado tendo como base uma ideia de comunicação bastante restrita.

A visão operacional da Comunicação, como instrumento de transmissão de informações, leva a outra característica marcante deste tema nas universidades: a falta de planejamento para área. Principal proposta do estudo de Kunsch (1992), o planejamento estratégico da comunicação integrada é uma realidade distante nessas instituições, conforme mostra o trabalho de Alves (2015). A constituição de políticas de Comunicação ou, ao menos, de planejamento para o setor também não se verifica. O autor mapeou a gestão da comunicação em 59 universidades federais, das 63 existentes à época. Ele examinou a existência ou não de (1) política de comunicação e de (2) plano de comunicação, (3) a estrutura de recursos humanos e (4) as atividades realizadas pelos setores⁵⁵. As constatações de Alves (2015) sinalizam carência de políticas de Comunicação, ausência de planejamento, além de falta de pessoal e de infraestrutura.

Especificamente sobre o item 1 (políticas), os dados mostram que poucas instituições fazem referência ao termo nos documentos de gestão. Quando há alguma menção, ocorre,

⁵⁴ A pesquisa de Cruz (2010) foi realizada em três universidades do Rio Grande do Sul (uma pública federal, uma privada confessional e uma comunitária laica), por meio de entrevistas com gestores de comunicação e da área de avaliação institucional. De acordo com ela, a concepção de comunicação interna e a sua relevância para e na universidade, assim como, o significado de canais de comunicação, sistemas de informação e ouvidoria, apresentaram contradições revelando imprecisões conceituais relacionadas aos termos.

⁵⁵ Para isso, Alves (2014) investigou o Plano de Desenvolvimento Institucional e o Relatório de Autoavaliação de cada instituição, posteriormente, cruzou os dados com outras fontes de pesquisa: os relatórios de avaliação externa; dados sobre recursos humanos obtidos no Portal da Transparência e a pesquisa realizada via Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) sobre a existência de política de comunicação.

majoritariamente, relacionada à necessidade de elaboração de uma política de comunicação. Por exemplo, nos relatórios de autoavaliação, o termo política de comunicação consta em apenas 11 casos, ou seja, 19% do total examinado. Nos planos de desenvolvimento institucional, este número chega a 18 universidades: “[...] este quadro é dividido da seguinte maneira: 20,7% citaram o termo relacionado à necessidade de formulação de políticas, 6,9% fizeram somente citação isolada e 3,4% apresentaram a política de comunicação no documento de planejamento institucional”. Alves (2015, p. 93) frisa que a ausência não significa, necessariamente, inexistência, mas reconhece tratar-se de “um indício importante de inexistência de direcionamento que relacione a Comunicação com os princípios institucionais”.

Em relação ao item 2 (planos de comunicação), pode-se afirmar que estes sequer são efetivamente mencionados nos documentos analisados.

Se os resultados da pesquisa sobre política de comunicação indicam a necessidade de adequação, os dados sobre o plano de comunicação refletem um quadro de ausência de planejamento da Comunicação. Entre as universidades federais, somente seis (8,5%) fizeram alguma citação referente a plano de comunicação no seu respectivo PDI. A pesquisa nos Relatórios de Autoavaliação apresenta um quadro ainda mais preocupante, somente a UFT mencionou o termo plano de comunicação. (ALVES, 2014, p. 102-103).

Embora a abordagem de Alves esteja concentrada na análise quantitativa das menções, ele interpreta que os problemas de planejamento perpassam toda a organização e são, especialmente, prejudiciais quando alcançam a área da Comunicação, ainda muito dependente das relações com a administração superior. “As atividades de Comunicação são realizadas sem planejamento, sem análise de situações, internas e externas, que devem influenciar os direcionamentos dos processos de interação com a sociedade”, comenta Alves (2010, p.141).

O estudo de Silvânia Lima (2011) corrobora com esse enfoque. A autora empreende um estudo de caso sobre a Comunicação na Universidade Federal de Goiás. Ao apresentar o histórico dos setores em outras instituições, a partir de sua experiência profissional, ela diz tratar-se de áreas frágeis, extremamente ligadas às orientações dos ocupantes dos cargos de gestão, sem autonomia ou planejamento, além de apresentar distintas configurações de estrutura. “Em suma, quando os dirigentes superiores são receptivos aos projetos e ações de profissionais qualificados, capazes de comunicar com essa administração, buscando aliar interesses desta e da comunidade, tudo pode acontecer na comunicação; caso contrário, pode haver, inclusive, retrocessos.” (LIMA, 2011, p. 37).

Neste tópico, buscamos situar a criação da universidade, os desafios de gestão e o panorama da comunicação. Em linhas gerais, para fins de análise posterior, podemos interpretar criticamente tratar-se de uma instituição: a) tardia em relação às demais experiências mundiais; b) recente em sua configuração atual; c) historicamente dependente do financiamento do poder político central; d) assentada sob organismos ainda hoje fragmentados (sejam setores, departamentos ou faculdades); e) com acesso em fase de democratização e ampliação; f) em fase de implementação de processos efetivos de planejamento estratégico e de avaliação institucional.

Embora cada instituição se diferencie em seu contexto histórico-social, político e econômico, ainda mais em um país com tantas disparidades regionais, é possível apontar, no campo da Comunicação, semelhanças como: dificuldade de implantação de comunicação interna; iniciativas de comunicação dispersas e comunicação entendida como instrumental – com foco na difusão de informações. Cabe destacar, ademais, o enfoque predominante na *divulgação científica*, a dependência em relação à administração superior e a carência de interação (participação e diálogo) tanto com os chamados públicos diretos (estudantes, docentes e servidores técnicos), quanto com a sociedade de forma geral.

PARTE II – APORTE TEÓRICO-METODOLÓGICO

Neste capítulo, pretendemos evidenciar o quadro teórico de referência, bem como os conceitos balizadores do presente estudo. Para isso, iremos situar a compreensão do Direito à Comunicação e do Direito à Informação como direito humano, na perspectiva da consolidação dos estados democráticos. Iremos abordar também o Direito de Acesso a Informações Públicas, transparência pública e transparência ativa. Em seguida, os múltiplos enfoques sobre Comunicação Pública serão revisitados com o objetivo de buscar elementos teóricos para a compreensão deste conceito na perspectiva do interesse público. Na sequência, apresentamos a abordagem metodológica que guia este trabalho, a Dialética Histórico-Estrutural, bem como o recorte da pesquisa, as técnicas e os procedimentos metodológicos realizados.

4. DIREITO À INFORMAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

O Direito à Informação é um direito humano e deve ser compreendido em diálogo com o Direito à Comunicação. Por isso, é válido iniciar este tópico com o debate em torno dos direitos humanos. Pelo prisma majoritário do Direito Constitucional, o reconhecimento desses direitos tem origem no contexto de formação dos Estados liberais modernos. Apesar de as limitações preliminares ao poder do Estado terem como cenário o final da Idade Média⁵⁶, é no século XVIII, com as revoluções burguesas Americana (1776) e Francesa (1789), que os primeiros direitos individuais são editados. (PINHO, 2005). Ao discorrer sobre o Estado liberal, Carnoy (1986, p. 23) reforça: “É nesse contexto, portanto, que se desenvolveu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o bem-comum a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões”.

Nas palavras de Bobbio (1992, p.1), “a democracia é a sociedade dos cidadãos, os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais”. Ao contestar a visão *jusnaturalista*, na obra *A Era dos Direitos*, o autor situa os direitos humanos como direitos históricos. A partir deste olhar, difundiu-se a noção linear de gerações dos direitos do homem: primeiro, teria havido a necessidade de garantir a não intervenção do Estado nas liberdades individuais, civis e políticas (direitos de primeira geração), depois este

⁵⁶Um exemplo seria a *Bill of Rights*, declaração de direitos, publicada na Inglaterra em 1689, aponta Bobbio (1992).

mesmo Estado teria de tomar posições ativas e garantir condições sociais mais igualitárias (direitos de segunda geração).

Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades, também os chamados direitos sociais, que consiste em poderes. Os primeiros exigem da parte dos outros (incluídos aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam a abstenção de determinados comportamentos; os segundos só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas. (BOBBIO, 1992, p.21).

Atualmente, tem-se a ideia de direitos difusos e coletivos, de terceira e de quarta gerações, que dizem respeito, por exemplo, a garantias envolvendo meio ambiente e patrimônio cultural comum da humanidade. Alguns constitucionalistas incluem o Direito à Comunicação neste rol. (PINHO, 2005).

A leitura linear e geracional, porém, não é uníssona. O professor chileno Hélio Gallardo (2013) defende que os direitos humanos devem ser entendidos no contexto dos conflitos sociais e, como tal, são direitos sociais e históricos. A partir deste enfoque, estão em permanente disputa e sua efetivação perpassa a lutas dos movimentos sociais. Em crítica à abordagem de Bobbio, ele diz:

Direitos humanos, integrais, universais, não são algo que possa ser cumprido pelas lógicas e instituições dominantes no mundo moderno. Essa ruptura é o que o ingênuo progressismo de Bobbio, para ele que levantar uma “cortina geracional” permite a revelação de outras necessidades humanas antes encobertas, não adverte ou compreende. (GALLARDO, 2013, p.253). (Grifo do autor).

Gallardo enfatiza que as economias dominantes usam os direitos humanos para legitimar guerras e discursos paliativos de atendimento a demandas sociais. Um dos exemplos citados é a contínua exploração e subordinação dos povos da América Latina, sem que isso seja motivo de comoção. Na interpretação de que existe um progresso ininterrupto – base da teoria geracional dos direitos humanos –, alerta o autor, está escamoteada as singularidades das lutas sociais e os poderes que estas enfrentam. Para ele:

O fundamento de direitos humanos tem como motor a luta social em matrizes sócio-históricas. Sua eficácia depende do grau de legitimação dessas lutas. Esse enfoque permite *explicar* problemas entre o que se diz e o que se faz em direitos humanos ou a cômoda inobservância de direitos econômicos/sociais mediante sua qualificação como “progressivos”, ou a reclamação dos povos não ocidentais no sentido de que direitos humanos são uma forma de ingerência (ou invasão) ocidental. (GALLARDO, 2013, p.271) (Grifo do autor).

Também num ângulo crítico, Boaventura de Sousa Santos (1997) alerta para o duplo critério de avaliação das violações dos direitos humanos, em especial no período da Guerra Fria, com tolerância aos governos ditatoriais alinhados, desenvolvimento a custo de direitos humanos e hipervisibilidade/invisibilidade conforme o interesse dominante.

Se observarmos a história dos direitos humanos no período imediatamente a seguir a Segunda Grande Guerra, não é difícil concluir que as políticas de direitos humanos estiveram em geral ao serviço dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados capitalistas hegemônicos. Um discurso generoso e sedutor sobre os direitos humanos permitiu atrocidades indescritíveis, as quais foram avaliadas de acordo com revoltante duplicidade de critérios. (SANTOS, 1997, s/p).

Com a crise dos projetos socialistas em diferentes partes do mundo, Santos (1997) identifica um crescente interesse do que chama de forças progressistas pelo debate em torno dos direitos humanos e, neste movimento, vê o “potencial emancipatório da política dos direitos humanos”. Ao contextualizar possíveis percepções progressistas sobre os direitos humanos e apontar as tensões dialéticas que constituem a modernidade ocidental, o autor registra:

Gradualmente foram-se desenvolvendo discursos e práticas contra-hegemônicos de direitos humanos, foram sendo propostas concepções não ocidentais de direitos humanos, foram-se organizando diálogos interculturais de direitos humanos. Neste domínio, a tarefa central da política emancipatória do nosso tempo consiste em transformar a conceptualização e prática dos direitos humanos de um localismo globalizado num projeto cosmopolita. (SANTOS, 1997, s/p).

As concepções críticas acerca dos direitos humanos nos levam a pensar a Lei de Acesso à Informação como possibilidade para a efetivação do Direito à Informação – e consequentemente do Direito de Acesso à Informação Pública –, direitos humanos em disputa, que não estão dados, e que se relacionam com o poder político vigente e com as práticas e as culturas institucionais da administração pública. Em outras palavras, ao enxergarmos o Direito à Informação como um direito humano, estamos colocando-o em destaque no processo de consolidação dos estados democráticos. Nessa perspectiva, ele se relaciona ao próprio exercício da cidadania em diferentes formas e instâncias, como na participação social, controle das ações da administração pública e combate à corrupção, conforme veremos a seguir. Este olhar reforça a importância dos trabalhos acadêmicos na área e, também, reconhece os tensionamentos trazidos pelos movimentos sociais no campo do Direito à Informação e sua repercussão na democracia.

4.1. Para compreender o Direito à Informação na atualidade

Feita esta breve introdução ao tema dos direitos humanos e a algumas de suas possíveis abordagens, passamos, a seguir, ao conceito de Direito à Informação e à localização do debate em torno dos instrumentos legais instituídos. Cientes de que a edição de leis, tratados ou declarações subordina-se a lógicas político-econômicas (ou, muitas vezes, as obscurecem) e também de que a mera positivação desses direitos no ordenamento jurídico, por si só, não garante o seu cumprimento, é preciso citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) como principal marco sobre o tema na sociedade ocidental.

Aprovado por um conjunto de países durante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), à época recém-criada, após as duas grandes guerras mundiais, o documento define, em seu artigo XIX:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ONU, 1948).

Mendel (2009) observa que, embora os primeiros instrumentos internacionais de direitos humanos não enunciassem de forma específica o direito de informação ou de acesso a informações mantidas pelo poder público, as interpretações oriundas desses tratados tiveram, nas palavras do autor, “visão de longo alcance” e propiciaram o reconhecimento do papel social “não só da liberdade de expressão individual, ‘liberdade para falar’, mas também da noção mais profunda de livre fluxo de informações e ideias na sociedade. Reconheceram a importância da proteção não apenas do emissor, mas também do destinatário da informação”. (MENDEL, 2009, p. 8).

Em seu estudo, o autor mostra que esses postulados foram ratificados em diversos documentos internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), respaldado por 160 estados em 2007, e a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000)⁵⁷, que, segundo Mendel (2009 p.11), “é o mais completo documento oficial sobre liberdade de expressão no sistema interamericano até o momento”. O texto registra:

3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si e seus bens com presteza e sem ônus, independentemente de estar contida em bancos de dados ou cadastros públicos ou privados e, se necessário, de atualizá-la, corrigi-la ou emendá-la.

⁵⁷ Declaração da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA). Disponível em: <<http://www.iachr.org/declaration.htm>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

4. O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito. Esse princípio permite somente limitações excepcionais que precisam ser definidas previamente por lei na eventualidade de um perigo real e iminente que ameace a segurança nacional das sociedades democráticas. (OEA, 2000).

Os itens destacados da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão referem-se, claramente, ao direito de acesso à informação, e também o respaldam como um direito fundamental, cujo exercício deve ser assegurado pelo Estado. Este aspecto, que iremos examinar no próximo tópico, está relacionado à consolidação do Direito à Informação por meio da edição de legislações específicas nos países, como forma de garantir o acesso.

Os autores apontam que a Suécia foi o primeiro país a publicar uma norma sobre o tema, em 1766. A legislação norte-americana (*Freedom of Information Act* – FOIA) é considerada uma das referências na área por causa dos investimentos do governo federal e pelo apoio do Judiciário (CEPIK, 2000). O FOIA entrou em vigor 1967, na sequência, registram-se leis em países como Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982), mostra o levantamento realizado por Mendel (2009). Porém, estas e outras iniciativas isoladas ao longo dos anos não se constituíram um movimento pelo acesso, processo que só irá ocorrer nos anos 1980/1990, a partir de condições sociais e econômicas específicas, como o final da Guerra Fria, o avanço das tecnologias de informação e a inclusão deste tema na agenda dos organismos internacionais de financiamento (FMI e Banco Mundial, em especial).

Incluem-se aí as transições para a democracia, apesar do grau variável de sucesso, ocorridas em diversas regiões do mundo desde 1990. Também não há dúvida de que incluem-se aí imensos avanços na tecnologia da informação que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e o seu uso e que, em sentido amplo, aumentaram a importância do direito à informação para o povo. (MENDEL, 2009, p.4)

Em perspectiva histórica, Lima et al (2014) aponta que o Direito à Informação surge inicialmente atrelado à ideia de liberdade de expressão e de opinião, em especial, no exercício da atividade jornalística. Na formação dos Estados Democráticos de Direito, com impulso após a queda dos regimes totalitários que levaram à Segunda Guerra, agrega-se a ideia de o cidadão buscar e receber informações.

A liberdade de externar pensamento, de expressar, é apenas uma das facetas do direito à informação, visto como um complexo e fundamental direito de participação da sociedade, traduzindo-se em três camadas: o *direito de informar* (de veicular informação), o *direito de ser informado* (de receber

informações) e o *direito de se informar* (de pesquisar e recolher informações), constituindo dessa forma a base para a democracia. (LIMA et al, 2014, p.51-52) (Grifo das autoras).

Importante notar que a Constituição brasileira de 1988 abarca essas três dimensões: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado, conforme registra o constitucionalista Vidal Serrano Nunes Jr. (1997). De acordo com ele, a primeira camada permite a todo cidadão veicular as informações que julgar necessárias, desde que possua a forma de como fazê-lo. É um direito negativo, avalia o autor, uma vez que não está garantido ao cidadão o direito positivo aos meios para informar. O direito de se informar diz respeito à posição ativa do indivíduo de procurar as informações. A última dimensão refere-se ao direito de receber informações, constante e integralmente, em especial do poder público, de assuntos de seu interesse, ou de interesse coletivo.

Conforme a disposição adotada pela Carta, “o termo direitos fundamentais constitui gênero abrangendo as seguintes espécies: direitos individuais, coletivos, sociais, nacionais e políticos”. (PINHO, 2005, p. 66). O Direito à Informação pode ser entendido como direito individual, quando relacionado à liberdade de informação, no sentido de veicular informação, por exemplo, e também como direito coletivo, quando se refere ao acesso à informação de interesse coletivo.

Marco Cepik (2000) afirma que a realização do Direito à Informação acontece em duas frentes: uma relacionada ao reconhecimento e outra, de caráter mais prático, que diz respeito aos meios e condições para a efetivação deste direito. No âmbito do reconhecimento, como exposto no início desta seção, modernamente o Direito à Informação tem sido considerado um direito humano. Cepik (2000, p.45) inclui a perspectiva de um direito civil, político e social, relacionando-o ao debate da cidadania, que, da mesma forma, compreende uma esfera de prerrogativas (afirmação e garantia de direitos) e questões de provimento (quantidade e diversidade de meios para o pleno exercício dos direitos/cidadania).

A efetiva socialização de informações é uma condição para incorporação plena dos indivíduos e sujeitos coletivos ao processo decisório, de maneira organizada e qualificada. A construção dessa “porosidade” específica nas relações entre estado e sociedade exige o exercício de uma liberdade positiva, mais do que uma atitude defensiva (*garantiste*) da privacidade ou do direito de saber (CEPIK, 2000, p. 51).

Nesse sentido, é válido repetir, o Direito à Informação está relacionado ao exercício da cidadania e à efetividade do sistema democrático, por contribuir para a participação social, o controle dos atos governamentais e o combate à corrupção, entre outros aspectos. Mendel (2009), por exemplo, inclui a ampliação das informações sobre meio ambiente, direitos

humanos (como no caso do direito à verdade e à memória), direito à participação política e luta contra a corrupção (um dos principais argumentos dos organismos de financiamento, como Banco Mundial e FMI).

A participação efetiva em todos esses níveis depende, de maneira razoavelmente óbvia, do acesso a informação, inclusive de informações mantidas por órgãos públicos. Uma eleição não é mero concurso de beleza político. Para que as eleições cumpram sua devida função (descrita na lei internacional como a garantia de que “a vontade do povo seja a base da autoridade do governo”), o eleitorado precisa ter acesso a informação (MENDEL, 2009, p.4).

A perspectiva tratada até aqui encerra uma visão sociológica e política em relação ao Direito à Informação. Sem desconsiderá-la, ao contrário, complementando-a, a análise sobre este conceito deve compreender, também, os estudos na área da Ciência da Informação. Nesse campo, uma das possíveis abordagens é a partir da concepção de que a estrutura estatal, na contemporaneidade, deixa de ser assentada em pressupostos burocráticos e passa a ser balizada pelo paradigma das tecnologias de informação. É nesse contexto que Pinheiro (2014) denomina o Estado, na atualidade, de informacional, cuja principal característica seria o controle do fluxo de informações.

[...] metamorfose do Estado, que de burocrático torna-se informacional, um estado que controla a informação e seus fluxos em uma nova forma particular de poder. O problema é analisar como essas mudanças acarretam implicações no processo de construção das políticas nacionais de informação, políticas pouco percebidas pela sociedade. A prioridade ao se construir políticas que sustentem esse novo formato de Estado é que ele nomeie-se pelo discurso de transparência, mas ainda reflete estruturas de autoridade detentoras de conhecimento. (PINHEIRO, 2014, p.27).

Neste contexto, a base de poder do estado liberal se dá por meio do controle da informação e do conhecimento, uma vez que os países em desenvolvimento tem grande dependência tecnológica e de armazenamento de dados, entre outros aspectos relacionados às questões tecnológicas e digitais, como as informações oriundas do chamado *big data*. “O estado informacional é conceituado por Braman (2006) para descrever uma fase da evolução humana em que o poder informacional se torna decisivo aos estados em seus processos de disputa e controle”, diz a autora (2014, p.29).

Dessa forma, o discurso da transparência está atrelado à noção de modernidade *versus* atraso, no qual, segundo Pinheiro (2014), não há espaço para o debate das singularidades de cada sociedade. É preciso promover digitalização, acesso, transparência, ainda que não se saiba exatamente para quem e de que forma. “O imediatismo passa então a permear a construção de políticas liderado pela obrigatoriedade do acesso e não da inclusão, embora o

termo inclusão seja a maior bandeira política”, constata a autora (2014, p.29). Em sentido oposto, ela defende que o acesso deve contribuir para a ampliação do conhecimento e da inclusão dos cidadãos.

O verdadeiro acesso à informação é a combinação da variedade de conteúdos e suportes para se estabelecer identidades que alcancem diferentes grupos, em diferentes linguagens. [...] Fazer parte dessa sociedade significa não somente ter acesso à informação, mas a obrigatoriedade de apropriação dessa informação para a construção do próprio conhecimento, através da utilização adequada dos artefatos técnicos. (PINHEIRO, 2014, p.40-41).

O quadro exposto pela autora é complexo e articula aspectos como controle e poder nesse novo cenário informacional. A devida compreensão deste processo mereceria uma discussão mais aprofundada, com o referencial de outros pesquisadores, tendo em vista a densidade do tema – o que não será possível fazer no presente trabalho. Entretanto, a partir da leitura do artigo de Pinheiro (2014), podemos ter em foco as seguintes questões: a) o debate em torno de acesso e transparência envolve também uma dimensão de interesses políticos e econômicos em disputa; b) a implementação da LAI está assentada em estruturas organizacionais de bases burocráticas e autoritárias, pouco flexíveis e/ou responsivas; c) muitas vezes, o foco das políticas de informação está na estrutura e não na compreensão/construção de sentido dessas informações junto aos públicos/cidadãos.

4.2. Desafios do Direito de Acesso à Informação: informação pública, arquivos e dados abertos

Vimos que o Direito à Informação é considerado um direito humano relacionado a diferentes maneiras de exercício da cidadania (individualmente ou em prol de interesse coletivo) nas sociedades democráticas – e como meio de legitimação destas. Além de reconhecimento, este direito pressupõe o acesso à informação, como forma de concretizá-lo. Nesse sentido, há o estudo específico do Direito de Acesso à Informação Pública. “Sin duda, el derecho de acceso a la información pública [...] constituye una *conditio sine qua non* de los regímenes republicanos; no existe requisito más actual e importante para alcanzar la credibilidad democrática, que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los habitantes”, diz a docente da Universidade de Buenos Aires Marcela Basterra (2015, p.1)⁵⁸.

A premissa central deste direito está na compreensão de que a informação gerada ou custodiada pelo poder público pertence aos cidadãos, não ao Estado. “La información

⁵⁸ Sem dúvida, o direito de acesso à informação pública [...] constitui uma condição *sine qua non* dos regimes republicanos; não existe requisito mais atual e importante para alcançar a credibilidade democrática que um poder estatal responsável e permeável ao escrutínio da população. (BASTERRA, 2015, p.1 [tradução nossa]).

pertenece a las personas, no es propiedad del Estado, por lo que el acceso a ésta no es una gracia o un favor del gobierno”, prossegue Basterra (2015, p. 5)⁵⁹. Por isso, as leis nesse sentido pressupõem o acesso às informações como regra, e o sigilo como exceção – há de se explicitar o motivo do sigilo.

A ideia de que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do bem público, está agora, bem arraigada na mente das pessoas. Como tal, essas informações precisam estar acessíveis aos cidadãos e cidadãs na ausência de um interesse público prevalente no sigilo. Neste sentido, as leis de direito a informação refletem a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir ao povo. (MENDEL, 2009, p.4).

Cepik reforça a dimensão do acesso. Para ele (2000, p. 46), o Direito à Informação compreende o acesso a informações sobre o governo e o país e também “princípios legais que visam a assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados”.

O debate em torno do acesso à informação nos leva a outra questão: definir o que é informação pública. De acordo com Moura (2014, p.22), trata-se de informação “originada de um setor público e seus organismos disponíveis na forma de documento, dossiê, registro, gravações ou outro dispositivo material produzido pelo organismo público ou em cooperação com outras instituições ou adquiridas de outras pessoas”. Para Batista (2014, p. 138), refere-se a “um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas [...]”.

Numa abordagem ampla, Lima et al (2014, p.49) diz que “informação é um produto ou parcela das verdades regionalizadas que se trocam em discursos na esfera pública sob um regime – conjunto de regras – no domínio científico, ou jurídico, por exemplo”. Para Mendel (2009, p. 4), “a informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Em sentido mais genérico, a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta”.

A Lei de Acesso brasileira, em seu artigo 4º, define informação como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. (BRASIL, 2011). No artigo seguinte diz que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante

⁵⁹ A informação pertence às pessoas, não é propriedade do Estado, por isso que o acesso a esta não é uma graça ou um favor do governo. (BASTERRA, 2015, p.5 [tradução nossa]).

procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. (BRASIL, 2011).

O exame acerca do que é informação pública também repercute em outros dois temas: dados abertos governamentais e arquivos públicos. Estes assuntos, da mesma forma, estão interligados, uma vez que as informações repassadas e expostas aos cidadãos estão (ou deveriam estar) armazenadas, tratadas, de alguma forma e/ou compõem uma base de dados. Diante da impossibilidade de aprofundar estes pontos nesta pesquisa, pois estaríamos tangenciando nosso objeto de estudo, cumpre citar duas questões⁶⁰.

A primeira diz respeito à melhoria da gestão dos arquivos públicos. Autores como Jardim (2013) e Batista (2014) apontam que a efetividade do acesso à informação passa pela atenção à temática dos arquivos públicos e seus gargalos – como a precariedade dos registros e a volumosa produção de informações mal gerenciada. Em 2013, a partir da análise dos dados do primeiro ano de implementação da LAI e dos dispositivos legais decorrentes da lei no Governo Federal e em 16 unidades da federação, Jardim já sublinhava as dificuldades de implantação de uma política pública de acesso à informação e arquivística:

Trata-se de um processo complexo que se desenvolve em meio às enormes contradições de um país que se democratiza desde os anos 80 em confronto com obstáculos autoritários legados pela sua história. A construção do Estado opaco foi tão naturalizada ao longo dessa história que a periferização dos arquivos tornou-se não menos natural. (JARDIM, 2013, p.401).

Em relação ao movimento em prol de dados abertos no âmbito governamental, que, *grosso modo*, refere-se à disponibilização, em ambiente *web*, de dados gerados pelo Estado de forma livre para uso, reuso e redistribuição⁶¹, é importante tê-lo em foco, pois existe um debate crescente nas instituições federais, e as universidades estão incluídas nesta dinâmica, em decorrência do decreto 8.777/2016. Este normativo institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal e prevê que cada órgão elabore e execute um plano de dados abertos.

4.3. As conexões com o Direito à Comunicação

A compreensão de um direito humano mais amplo nesta área, que passa pelo direito de acesso e também pelo direito à comunicação, ainda hoje, tem como referência as conclusões da Comissão MacBride, instituída em 1977, pela Unesco. Ao avaliar os fluxos de

⁶⁰ Mesmo reconhecendo a superficialidade da abordagem, mencionamos estes dois aspectos, porque eles foram citados pelos entrevistados. Desta forma, buscamos evitar a introdução de novos temas, não referenciados ao longo dos capítulos de cenário ou neste capítulo teórico-metodológico, na parte de descrição e análise. Este procedimento contribui para o encadeamento interpretativo no último capítulo, uma que vez que recorreremos às questões já trabalhadas ao longo da dissertação.

⁶¹ Esta definição tem sido difundida pela organização Open Knowledge Foundation. Disponível em <https://br.okfn.org/>. Acesso em 3 de nov. 2018.

comunicação e de informação mundial, o relatório publicado pelo grupo aponta concentração dos meios de comunicação, desigualdade de acesso à informação e à comunicação, modelo vertical de distribuição de informações entre o dito primeiro mundo e os países em desenvolvimento (eixo-Norte-Sul ou também chamado de centro-periferia).

Venício Lima (2012, p. 64) registra que esta iniciativa “não só reconhecia a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação e comunicação, mas apresentava possíveis estratégias para reverter a situação”. O relatório MacBride defende a democratização da comunicação e o fortalecimento das mídias nacionais para evitar a dependência de fontes externas. Reconhece, ainda, que não há possibilidade de um direito à comunicação sem políticas públicas de comunicação e de cultura. (MATTELART, 2009). O texto também assevera que a liberdade de informação é, por princípio, o direito à informação:

[...] é o direito que possuem todos os membros da comunidade de estarem constantemente a par dos acontecimentos que lhes podem interessar em sua existência, orientar a sua reflexão e modificar as suas decisões. E tudo isso numa dimensão cada vez maior, à medida que as novas técnicas permitiram estender a informação do contexto local ao nacional, ao internacional e ao universal. Dessa liberdade de informação deriva a liberdade que tem o informador de saber de fatos e documentos, diante do segredo que resguarda os assuntos públicos e a liberdade de difundir o que chegou a seu conhecimento. (UNESCO, 1983, p.30).

Neste sentido, é preciso situar o Direito à Informação e o Direito à Comunicação como premissas em constante interação e diálogo para a efetivação dos direitos humanos. Geraldes *et al.* (2016, p. 20-21) afirma que esses direitos surgem de reivindicações semelhantes, entretanto, o primeiro está focado na mensagem, o segundo, por sua vez, concentra-se no processo. “Para o primeiro, os mecanismos de produção, arquivamento, disponibilização e acesso à informação são igualmente fundamentais. Para o segundo, os processos que estimulam, permitem, cerceiam e limitam o diálogo social são tema de estudo e de luta.”

De acordo com Lima (2012, p. 44), “o direito à comunicação significa, além do direito à informação, garantir a circulação da diversidade e pluralidades de ideias existentes na sociedade, isto é, a universalidade da liberdade de expressão individual”. Mattelart (2009, p. 43) complementa:

Os direitos da Comunicação não incluem apenas a comunicação na esfera pública (liberdade de expressão, de imprensa, o acesso à informação pública e governamental, a diversidade e a pluralidade dos meios de comunicação e dos conteúdos). Eles abrangem a produção e o compartilhamento de conhecimentos; os direitos civis, como a privacidade; os direitos culturais, como a diversidade linguística.

Na Constituição Federal de 1988, o Direito à Informação está explicitado no capítulo destinado aos direitos fundamentais, artigo 5º, no rol de direitos individuais e coletivos. O Direito à Comunicação também pode ser percebido neste artigo, nos incisos sobre liberdade de expressão e de comunicação, e está contemplado no capítulo dedicado à Comunicação Social. A inclusão desses artigos é resultado de intensa disputa política ocorrida durante a Assembleia Nacional Constituinte e, conforme ressalta Gerald *et al.* (2016, p.21), “da força social possível de mobilizar naquele momento”. Nos debates da subcomissão responsável pela Comunicação, a autora recorda que participaram representantes do empresariado, membros da academia, coletivos em defesa da democratização dos meios e entidades de classe e sindicais. Cada grupo defendendo seus interesses e visão de mundo num contexto no qual alguns parlamentares também concentravam negócios diretos ou indiretos no ramo⁶².

Mesmo assim, foram possíveis avanços, ao menos do ponto de vista da formalização da legislação. Especificamente sobre a dimensão acesso à informação, havia a necessidade de lei para regulamentar os procedimentos e garantir esse acesso. É nesse contexto que emerge a Lei de Acesso à Informação, como vimos no capítulo dedicado ao cenário da pesquisa.

4.4. Transparência pública e transparência ativa

Conforme mencionado na seção contextual desta pesquisa, os esforços da LAI buscam promover a cultura de transparência na administração pública brasileira. Desta forma, transparência é um conceito-chave para a efetividade do Direito à Informação, e conseqüentemente, para a análise da implementação da Lei de Acesso em instituições federais de ensino superior, de acordo com a proposta da pesquisa.

Nos estudos de teoria política, a ideia de transparência está intimamente ligada ao princípio da publicidade dos atos do poder instituído (no sentido de torná-los públicos). Remete à própria noção de república e de democracia. É um dos fatores que distingue a forma de governo principado da república: o primeiro regido pelo segredo e pelo poder absoluto, o segundo, pelo controle do poder político por parte da sociedade. (BOBBIO, 2007). Nas palavras de Marques (2016):

⁶²Durante a constituinte, Gerald *et al.* (2016, p. 23) aponta algumas situações ilustrativas: “como a do deputado Onofre Corrêa, que ganhou fama de ‘gazeteiro’, depois da mobilização do então ministro da Comunicação Antônio Carlos Magalhães para localizá-lo e trazê-lo ao Plenário a tempo de votar contra a criação do Conselho de Comunicação Social. A professora cita ainda o caso do deputado Arolde de Oliveira que, na década de 90, tornou-se dono de duas rádios evangélicas e trabalhou pela privatização das telecomunicações no país e do caso do deputado José Carlos Martinez, então dono da Rede OM (Organizações Martinez) de televisão, que mais tarde viria a se chamar Rede CNT. No livro *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa*, Venício Lima (2012, p. 164) também registra a histórica relação entre as oligarquias políticas regionais e locais com as concessões de radiodifusão. Para ele, essa imbricação foi “agravada por dispositivos da Constituição de 1988 que fazem de alguns parlamentares, ao mesmo tempo, poder concedente e concessionários desses serviços públicos”.

[...] É possível apontar que a transparência se refere à condução aberta da administração da *res publica*, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo. (MARQUES, 2016, p. 61).

Contemporaneamente, o termo tem sido empregado em distintas instâncias das relações sociais⁶³. Importa, neste trabalho, as concepções ligadas à transparência do poder público. Algumas definições podem contribuir para a consolidação deste entendimento. Ann Florini (2007, p.1) diz que os debates sobre o tema “refletem questões fundamentais sobre a natureza da democracia, boa governança, eficiência econômica e justiça social, em níveis que vão desde aldeias até instituições globais”.

O professor de Ciência Política Fernando Filgueiras (2016, p.86) ensina que transparência “representa abertura, divulgação da informação e vigilância por parte do público”. Em artigo sobre o assunto editado em 2011, o autor ressalta:

A democracia requer a liberdade de informação como um mecanismo que permita a responsabilização do Estado diante da sociedade; o segredo é típico de formas autocráticas de governo, que convivem com os conluios e conspirações, que demandam a discricção no âmbito das relações políticas. (FILGUEIRAS, 2011, p.76).

No contexto das reformas dos estados liberais democráticos em busca de legitimidade e no enfrentamento de crises econômicas, sociais e políticas, o conceito de transparência relaciona-se ao de *accountability*. (FILGUEIRAS, 2011). No entanto, os dois termos não correspondem a sinônimos. A concepção de *accountability*, segundo o autor (2011, p.67), tem como base “o pressuposto de que a ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos”. Assim, as demandas por *accountability* desencadeiam o princípio da transparência.

De acordo com Stiglitz, transparência significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público. Como aponta o autor, ‘com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública’ (STIGLITZ, 1999). O conceito de transparência, nesse sentido, surge como um valor

⁶³ Na obra *Sociedade da Transparência*, Byung-Chul Han (2014) aborda transparência em perspectiva ampla de relações sociais, desde a instância pessoal até as instituições políticas. Ele critica o culto à exposição e relaciona transparência à positivação exacerbada, o que geraria o desaparecimento do não ser, do singular. Ele pontua que, neste fluxo contínuo de informações, ocorre o esvaziamento do processo de esclarecimento e volta-se ao vazio da transparência.

fundamental da gestão pública contemporânea; a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via, fomentar a *accountability*. (FILGUEIRAS, 2011, p.72).

Ao propor uma abordagem crítica ao que denomina política de transparência, em favor de uma política de publicidade para realização da *accountability*, o teórico aponta possíveis limites da transparência, entre os quais: a projeção do cidadão como consumidor num mercado político e a não problematização da questão cognitiva da produção da informação.

O problema cognitivo da transparência está na margem que oferece ao uso instrumental da informação, proporcionando um processo de abertura balizado por discursos assertóricos. Ao pressupor o cidadão como um mero consumidor de informação, a política da transparência não dá conta de produzir entendimento acerca das questões públicas, pois não possibilita perquirir o processo de construção da informação (Etzioni, 2010). (FILGUEIRAS, 2011, p. 78 - 79).

Na avaliação de Filgueiras (2011), de forma isolada, mais informação e transparência não significam cidadãos mais atuantes nem governos livres de corrupção. Ele defende a importância da transparência no bojo do processo que denomina de *política de publicidade*, na qual as políticas e as normas emanadas do governo ocorreriam atreladas à participação cidadã em escolhas e decisões públicas.

A ideia de política da publicidade reivindica que a transparência, sozinha, não possibilita um processo de crítica social da política nas democracias contemporâneas. Num processo mais amplo de participação cívica, a transparência é um dos elementos da política da publicidade. (FILGUEIRAS, 2011, p.91).

Essa abordagem nos faz refletir sobre o papel da Comunicação no âmbito dos esforços de transparência e na atuação do cidadão. Assim, a mera disponibilização de dados ou informações, por si só, não é suficiente para estimular a conscientização e o conhecimento dos processos que permeiam as instituições por parte da população. Uma comunicação institucional alicerçada nos conceitos de Comunicação Pública, que promova o diálogo com a sociedade, pode contribuir tanto para efetividade da transparência quanto da publicidade. Tal prisma não é inédito. A singularidade do cenário atual está na existência de uma lei que impõe às organizações públicas brasileiras adequações e procedimentos em prol da transparência. É um momento propício para interlocução real entre transparência e comunicação.

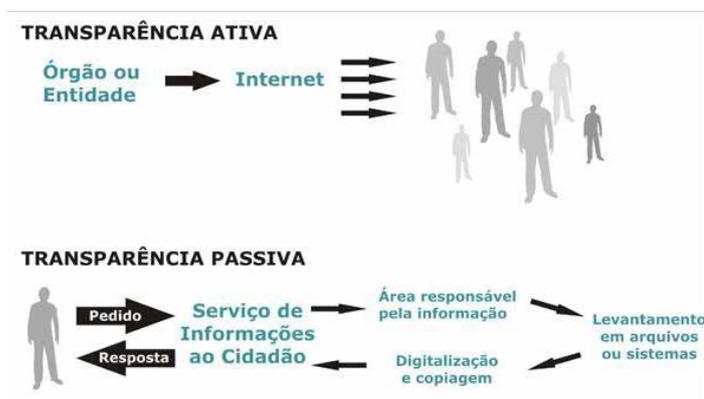
Cabe ressaltar, entretanto, que transparência governamental não é o mesmo que comunicação organizacional. Conforme demarca Angélico (2016, p.114 - 115):

Transparência, porém, é algo diverso da prestação de contas e da comunicação. [...] Pode-se definir transparência como o conjunto de mecanismos que permitem o acesso a informações públicas (produzidas ou detidas pelo Estado) – seja por meio de publicação proativa por parte da administração pública ou através de procedimentos formais de solicitação de informação – capazes de esclarecer sobre o funcionamento das instituições governamentais.

A diferenciação registrada por Angélico (2016) – qual seja, transparência como ação proativa e como solicitação de informações – relaciona-se com o que está previsto na lei brasileira e nos ajuda a construir o conceito de transparência ativa, um dos enfoques do presente estudo.

Além de constituir uma finalidade explícita da Lei de Acesso, a transparência é parâmetro para o exercício do Direito à Informação, uma vez que o legislador distinguiu mecanismos e procedimentos de transparência passiva e de transparência ativa. De acordo com o texto legal, a primeira diz respeito a solicitações, por parte da sociedade (cidadão ou pessoa jurídica), de informações mantidas pelo Estado, desde que estas não estejam resguardadas por sigilo. A segunda refere-se à publicação, por iniciativa própria dos órgãos públicos, de informações de interesse geral ou coletivo. O quadro abaixo ilustra esse fluxo:

Quadro 4 – Fluxo da transparência ativa e da transparência passiva



Fonte: Manual para implementação da LAI em estados e municípios da CGU (2013).

Especificamente sobre transparência ativa, o legislador brasileiro elencou informações mínimas que devem estar acessíveis, de forma clara, em linguagem de fácil compreensão, e elegeu a rede mundial de computadores (Internet) como meio de divulgação.

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: (...)

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

(...)

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011).

Entretanto, conforme alerta o Manual para implementação da LAI em estados e municípios da Controladoria Geral da União, “[...] o princípio da Transparência Ativa não se esgota no cumprimento do artigo 8º da LAI, mas é um exercício permanente do órgão ou entidade pública de avaliação das informações que possam ser de interesse coletivo e que, portanto, deverão ser objeto de divulgação”. (CGU, 2013).

Essa diretriz está em sintonia com a perspectiva de que a transparência ativa e seu efetivo exercício devem ser compreendidos para além do rol indicado na norma. Mendel (2009) reforça que os órgãos públicos têm a obrigação de publicar as informações essenciais:

Para efetivar o direito a informação na prática, não basta simplesmente exigir que os órgãos públicos atendam a pedidos de informação. O acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma pró-ativa, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido. (MENDEL, 2009, p.34).

Dessa forma, no âmbito do presente trabalho, iremos adotar a concepção de transparência ativa como valor e premissa de atuação da administração pública. Aspecto que deve perpassar as ações da organização, no intuito de ampliar o fluxo de informações de interesse público e buscar dialogar com o cidadão.

Neste tópico, foi possível estabelecer uma ideia crítica acerca de transparência pública, assim como evidenciar que esta não se confunde com prestação de contas nem com comunicação. Porém, para a efetivação da transparência e da Lei de Acesso, a Comunicação pode desempenhar papel fundamental, a partir da compreensão das dimensões comunicacionais da LAI e da construção de políticas de comunicação, com base na Comunicação Pública. Temas que serão tratados a seguir.

5. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: DAS CONCEPÇÕES À PRÁTICA

Depois de situar a compreensão acerca de Direito à Informação, Direito de Acesso e Transparência, cumpre aclarar de que Comunicação estamos tratando neste estudo. Diante do vasto campo de estudos relacionados à Comunicação, nosso foco está nos processos comunicacionais empreendidos entre determinada instituição e seus públicos, a qual, *grosso modo*, poderíamos chamar de Comunicação Organizacional. Os processos comunicacionais, nesse sentido, podem ser percebidos desde a ação de setores de Comunicação (sejam assessorias, diretorias, coordenações ou secretarias, por exemplo) até, de forma mais ampla, nas práticas comunicacionais da instituição como um todo. Contemporaneamente, o enfoque dos estudos de Comunicação Organizacional é justamente aquele que busca dar conta da complexidade dos processos de comunicação internos e externos às organizações. Baldissera (2008), por exemplo, trata esse tema a partir do paradigma da complexidade de Edgar Morin. Para ele, comunicação organizacional é o “processo de construção e disputa de sentidos no âmbito das relações organizacionais” (BALDISSERA, 2008, 169). Ao pesquisar cultura organizacional e comunicação, Marchiori (2009, p. 294) coloca o foco nas pessoas, “pois são elas (...) que criam significados e entendimentos”.

Neste estudo, nosso olhar está centrado na perspectiva da Comunicação Pública, como possibilidade de atuação comunicacional de uma instituição da administração pública. Dessa forma, esse conceito será base teórica de análise do processo de implementação da LAI e suas possíveis relações com o campo da Comunicação em universidades, em sintonia com as dimensões comunicacionais da Lei, identificadas por Geraldine e Sousa (2013). O objetivo desta seção é apontar como o conceito de Comunicação Pública tem sido apropriado por diferentes autores. De forma geral, pode-se afirmar que, entre os autores europeus, o tema está relacionado à ação comunicativa habermasiana, em que os atores sociais buscam consenso ou possibilidade de transformação. A linha crítica, por outro lado, compreende que os espaços de comunicação estão em disputa, num cenário de resistências culturais e institucionais. A abordagem brasileira, por sua vez, tem um viés pragmático, pois problematiza, prioritariamente, a comunicação *nas* organizações públicas, em seus limites e possibilidades. É o que passaremos a aprofundar a seguir.

O conceito de Comunicação Pública possui distintas definições. Brandão (2009) elenca ao menos cinco possibilidades de compreensão, entre as quais identificadas com (a) comunicação científica; (b) comunicação política; (c) conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional; (d) comunicação do Estado e/ou governamental; e (e)

estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Dialogam com a perspectiva deste estudo o prisma que “entende ser de responsabilidade do Estado e do Governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos” (item d) (BRANDÃO, 2009, p. 5) e também aquele que vê na Comunicação Científica um processo de comunicação construído e mantido pelo Estado, tendo em vista o desenvolvimento do país e de sua população (item a). “A produção e a difusão do conhecimento científico incorporaram preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas que ultrapassam os limites da ciência pura e obrigaram as instituições de pesquisa a estender a divulgação científica além do círculo de seus pares”, diz a autora (2009, p. 4).

Buscaremos compreender duas visões possíveis em relação à Comunicação Pública: uma que a enxerga como forma de consenso, diálogo e interação, e outra assentada na ideia de dissenso, na qual o conceito pode ser examinado ao se reconhecer as disputas de poder e os tensionamentos internos e externos às organizações como constitutivos das relações humanas e sociais.

Na primeira perspectiva, encontram-se trabalhos como o do francês Pierre Zémor (1995) e o do colombiano Jaramillo Lopéz (2012). Referência nos estudos brasileiros sobre o tema, como apontam Brandão (2009) e Koçouski (2013), Pierre Zémor defende a ideia de que as mensagens recebidas, formuladas e emitidas pelas instituições públicas são, por princípio, feitas em *nome do povo* e situam-se no espaço público, disponíveis ao exame do cidadão. Assim, as informações desses órgãos são de domínio público, o que reforça a necessidade de transparência e de estabelecimento de relação entre a instituição e o cidadão. Nesse sentido, ele argumenta:

Se as finalidades da Comunicação Pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, suas funções são de: a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. (ZÉMOR, 1995, p. 1 [traduzido por Brandão, 2005]).

De acordo com Brandão (2009, p. 14), o enfoque do autor francês está na troca e na partilha de informações de utilidade pública, processo no qual ouvir o cidadão é imprescindível e contribui para “manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas”.

Ao formular uma proposta geral para o tema, Jaramillo López (2012) sustenta que a Comunicação Pública acontece na esfera pública habermasiana e está centrada na mobilização social. Ele parte das seguintes premissas:

Muito já foi escrito sobre comunicação pública e os caminhos que aproximam e distanciam diferentes enfoques, permitindo identificar pelos menos três aspectos em comum: a noção de comunicação associada à compreensão do público; o que opera em diferentes cenários, entre eles o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e o que é um conceito vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação. (LOPÉZ, 2012, p. 247).

Para Koçouski (2013, p.56), a abordagem do autor colombiano tem origem na relação entre comunicação e política, “considerando que o público é aquilo que é de todos e que a política é tida como a arte de construir consensos (López, 2003, p. 1)”. A autora reproduz cinco dimensões citadas por López (2010a, p. 4-5, *apud* Koçouski, 2013): (1) política: relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas; (2) mediática: ocorre nos cenários dos meios de comunicação, seja no desencadeamento de processos culturais por meio do entretenimento, como também, e principalmente, quando é orientada para a gestão da informação e a criação de agenda pública; (3) estatal: tem a ver com as interações comunicativas entre o governo e a sociedade; (4) organizacional: uma organização, ainda que privada, é um cenário onde mensagens e interesses de grupos buscam predominar e impor seus sentidos; (5) da vida social: são interações comunicativas espontâneas ou não, de movimentos e organizações sociais, nos quais interagem grupos ou coletividades e lançam-se propostas de interesse público e coletivo.

A maior parte das concepções voltadas à Comunicação Pública como caminho para consenso, diálogo e interação sustenta-se nas teorias de esfera pública e ação comunicativa de Habermas, como indicam Marques, Mafra e Martino (2017). Essa interpretação tem como base a constituição de esferas públicas por meio de argumentação racional, recíproca e inclusiva e, segundo os autores, apresenta fragilidades:

Se considerarmos uma definição de comunicação pública pautada pela troca argumentativa paritária e pela justificação recíproca entre diferentes instâncias, atores e instituições, como conceber cenas de dissenso que, apesar de serem perpassadas por coerções e assimetrias, produzem espaços enunciativos para a construção e exercício da autonomia política? Como lidar com conflitos que exigem o deslocamento de posições egocentradas para assumir a perspectiva dos outros a fim de entender o que é por eles considerado injusto? (MARQUES; MAFRA; MARTINO, 2017, p. 78).

Com base no argumento de que a compreensão acerca de Comunicação Pública não deve se restringir às negociações entre organizações, setores públicos e sociedade civil, pois

essas abarcam desigualdades e assimetrias, geradoras de tensões, embates e dissensos que perpassam as relações dos sujeitos políticos, os autores afirmam (2017, p. 76):

Nesse sentido, mais do que configurar cenários dialógicos voltados ao entendimento mútuo, a comunicação pública se constitui, nos contextos das organizações, como âmbito do dissenso, de conflitos morais que alimentam o gesto de expressão dos falseamentos e das ideologias, das hostilidades e assimetrias, das situações de assédio e de desrespeito.

Ao focalizar os discursos dos sujeitos constitutivos desses cenários, os autores apontam que, na visão democrática deliberativa, todos estariam incluídos, por princípio, via uso racional da linguagem. No entanto, esse modelo desconsidera formas distintas de expressão, que não se enquadram às estabelecidas e, por vezes, acabam silenciando o interlocutor. “Assim, pode-se ganhar voz e não falar”, ponderam os autores (2007, p. 78), ao complementar “[...] ao mesmo tempo em que se pode falar a partir de um modelo discursivo silenciador da própria voz – um modelo que confere ao cidadão a impressão de que enuncia demandas próprias quando, na verdade, reproduz enunciados maquinados por dispositivos de controle”.

A teoria habermasiana, na avaliação de Marques, Mafra e Martino (2017, p. 83) e, posteriormente, revista pelo próprio Habermas, não aprofunda o processo de transformação de um indivíduo em interlocutor, aquele “capaz não só de formular e enunciar pontos de vista e argumentos, mas de se fazer ouvir e ser digna e moralmente considerado pelos demais”. Dessa forma, deve-se problematizar a constituição dos discursos e a possibilidade de escuta, bem como as estruturas institucionais, políticas e culturais, compostas por assimetrias de poder e coerções. Uma das possibilidades da Comunicação Pública, de acordo com os autores (2017, p. 88-89), é analisar “como os sujeitos políticos estão tendo chances e oportunidades de construir, em suas interações rotineiras, os contornos da busca pelo entendimento mútuo”.

Em diálogo com essa abordagem, Dennis Mumby (2009, p. 197) ressalta que, para se compreender as organizações, é preciso entender como os membros se envolvem coletivamente em processos de produção de sentido por meio de práticas de comunicação. Esses aspectos, segundo ele, são caracterizados por jogos de poder, resistência e esforços para moldar a realidade organizacional. “A ideia de que as organizações são construções comunicativas é ao mesmo tempo simples e profunda. [...] examinar verdadeiramente as complexidades e texturas da constituição comunicativa das organizações exige teorias robustas e métodos sofisticados”. (MUMBY, 2009, p. 204).

Considerado referência nos estudos sobre Comunicação Organizacional, o autor aprofunda a análise crítica das organizações e diz que essa linha de pesquisa:

[...] analisa e critica os mecanismos discursivos pelos quais as corporações constroem realidades (frequentemente, de maneira arbitrária) que atendem seus interesses ao mesmo tempo em que, muitas vezes, prejudicam os interesses de outros *stakeholders* (por exemplo, comunidades locais, proprietários de pequenos negócios, fazendeiros sustentáveis etc.). (MUMBY, 2009, p. 200).

No cenário brasileiro, tem se destacado a concepção de Comunicação Pública como aquela voltada ao interesse público, em contraponto à comunicação personalista, restrita ao interesse político ou midiático do gestor, historicamente praticada na administração pública nacional. Apesar das diferentes acepções, Brandão (2012, p. 15) explica que “o foco da atenção da maior parte dos autores é ressaltar que Comunicação Pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao Governo”. Para a autora, refere-se ao “processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país”. (BRANDÃO, 2012, p. 31)

Na mesma linha, Duarte (2011, p. 128) sustenta que a ideia-chave “[...] talvez seja a de espírito público para lidar com a comunicação de interesse coletivo, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da convivência da empresa, do governante, do ator político”. Significa, para ele, a maneira de viabilizar o direito à informação, à expressão, ao diálogo e à participação, na qual se deve:

[...] assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo, alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores. Na comunicação pública o objetivo é o atendimento do interesse público e da sociedade, simbolizado pelo cidadão. (DUARTE, 2011, p. 127).

Nessa linha de interpretação, outro aspecto a ser explorado é o da prática de Comunicação Pública. Podemos situar uma visão mais voltada aos produtos da organização e outra direcionada aos processos. As duas leituras não são excludentes. Para se apontar quais seriam os produtos ou as ações operacionais em busca da implementação da Comunicação Pública, é preciso compreender os processos, internos e externos às organizações. Portanto, o esforço aqui é realçar possibilidades de análise com objetivo de consolidar o entendimento a respeito de como ocorre (ou poderia ocorrer) esse tipo de comunicação em instituições públicas – nosso foco de investigação.

As definições de Jorge Duarte (2012) ilustram o ângulo dos produtos. O autor pontua ser necessário adaptar os instrumentos de comunicação a necessidades, possibilidades e interesses dos públicos. A proposta tem como base a categorização dos múltiplos sentidos do termo informação no contexto das organizações públicas. Para ele (2012, p. 62), as informações podem ter caráter (a) institucional, quando relacionadas ao papel, políticas e responsabilidades da organização; (b) de gestão, quando tratam de processos decisórios e de ação dos agentes públicos; (c) de utilidade pública, quando buscam alertar, prevenir, mobilizar ou informar sobre serviços, doenças ou direitos, (d) de interesse privado, quando restritas ao âmbito pessoal do cidadão; (e) mercadológico, quando dizem respeito a produtos e serviços em concorrência de mercado, (f) de prestação de contas, para avaliação e fiscalização de políticas públicas e decisões de gestão, e (g) dados públicos, referentes a estatísticas, documentos históricos, legislação, entre outros.

A essa classificação, Duarte (2012) conecta a ideia de interação por meio do diálogo e defende uma postura para além de apenas repassar informação, com o objetivo de viabilizar o pleno conhecimento do cidadão, propiciar chance de expressão e de participação ativa.

Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento adequado, passando pelo direito a saber como são gastos os recursos públicos, o motivo e o voto de um parlamentar, até a possibilidade de ter participação efetiva nas decisões sobre aquilo que é de interesse público. (DUARTE, 2012, p. 64).

Sem negligenciar as limitações e os imbricados processos que levariam a esta situação ideal, o autor (2012, p. 65) estabelece que os instrumentos de Comunicação Pública podem ser agrupados em instrumentos de *informação* e de *diálogo*. Os primeiros têm como foco disponibilização e fornecimento de dados e orientações. São exemplos os relatórios, banco de dados, publicações institucionais, noticiário da imprensa, fôlderes, cartazes, boletins eletrônicos, discursos, entre outros. Como instrumentos de diálogo, Duarte (2012, p. 65) aponta aqueles que buscam “estabelecer instâncias de interação no âmbito de cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos, encaminhamento em busca de soluções”. Ele lista como exemplo: fóruns de consulta, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, reuniões, eventos dirigidos, centrais e serviços ao cidadão, consultas públicas entre outros.

Para efetivar esta Comunicação Pública, são fundamentais, segundo o autor⁶⁴, políticas formais para a área. Na sua definição, políticas de comunicação são “um conjunto integrado, explícito e duradouro de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios norteadores de atuação aplicáveis aos processos de comunicação”. (DUARTE, 2012, p. 69).

Em artigo recente, Carnielli (2017) apresenta proposta de análise focada nos processos de Comunicação Pública, que se desenrolam, segundo ela, nas esferas normativa, fática e estratégica. A ênfase da autora (2017, p. 66) está nas instituições públicas e no modo como estas “articulam sentidos públicos, questões de interesse público e, portanto, são sujeitos da comunicação pública”. Ao expor as três categorias (normativa, fática e estratégica) do seu modelo, Carnielli indica o caráter estratégico e relacional da Comunicação Pública, em aproximação com a comunicação organizacional. Afirma ser preciso reconhecer os propósitos éticos do âmbito normativo, mas também os tensionamentos da realidade, os quais configuram as circunstâncias concretas para a realização desse conceito. Nas palavras da autora (2017, p. 72), no âmbito normativo:

[...] devem ser respondidas: quais ideais públicos orientam a instituição? Em que medida a definição institucional é pautada por e reforça interesses públicos? Uma possibilidade para chegar a essas respostas está na análise da legislação que rege o funcionamento da instituição e dos seus posicionamentos oficiais, indicados, por exemplo, em seus estatutos e na sua definição de missão, visão e valores.

A análise fática diz respeito à realidade empírica, num olhar “intermediário, da instituição, perto da ação dos sujeitos”, frisa Carnielli (2017, p. 72), ao explicar que esta categoria busca apontar as situações reais de interação e como se dá a geração de sentido. “Destaca-se, portanto, essa perspectiva como a do acontecimento institucional, onde se assiste à atividade instituinte de sentidos e objetivos, aos atores construindo e desempenhando papéis e recriando seu lugar social e também o da instituição”.

De acordo com a proposta da autora, a abrangência estratégica, por sua vez, estaria ligada à legitimação e à capacidade de a instituição realizar as funções conferidas a ela e poder, assim, ser reconhecida.

⁶⁴ O conceito de políticas de comunicação compõe o quadro teórico de análise desta pesquisa e será examinado na seção seguinte. Neste momento, iremos nos restringir a acentuar o caráter fundamental das políticas de comunicação destacado por Duarte (2012), sem ingressar na diferenciação que o autor faz entre políticas globais (segundo ele essenciais, mas de difícil articulação) e específicas (que carregam traços de agilidade, efetividade e viabilidade).

[...] busca-se responder a: como se dá a comunicação estratégica da instituição? Que tipo de adesão e valores ela busca ao promover a comunicação por visibilidade e reconhecimento? Portanto, atenta-se para a produção profissional de comunicação da instituição com vistas à projeção de uma imagem que possa ser percebida positivamente a partir da proposição de sentidos estrategicamente reforçados. (CARNIELLI, 2017, p. 72 - 73).

O objetivo de se examinar esses três campos é identificar como se dá a efetivação da Comunicação Pública, caracterizada, na sua concepção, por um potencial ético-normativo, pela atuação prática e também estratégica da instituição.

Dessa forma, norma, facticidade e estratégia se integram numa complementaridade necessária para um processo vigoroso de institucionalização associado à comunicação pública plena. Uma instituição será legitimada, terá sua validade reconhecida, à medida que tiver uma defesa argumentativa (perspectiva normativa), apresentar suas narrativas (perspectiva estratégica) e as encarnar em suas práticas concretas (perspectiva fática). (CARNIELLI, 2017, p. 73).

Ao problematizar a Comunicação Pública a partir de três esferas (normativa, fática e estratégica), o modelo de Carnielli (2017) nos oferece caminhos para a construção das nossas categorias de análise, uma vez que os elementos constitutivos da pesquisa em curso dialogam com os aspectos destacados pela autora. Nesse sentido, ao avaliar os documentos de gestão (PDI e RAAI) das instituições de ensino em busca de referências à transparência e às políticas de comunicação, podemos identificar os âmbitos normativos e estratégicos, bem como, ao realizar as entrevistas em profundidade com gestores e profissionais das respectivas áreas, é possível verificar práticas concretas e processos de geração de sentido.

Neste tópico, buscamos apresentar alguns conceitos e propostas de análise acerca de Comunicação Pública com a finalidade de embasar nossas leituras em relação à implementação da Lei de Acesso em universidades federais e as relações com os processos de comunicação. Filiamo-nos à ideia de que a comunicação realizada pelo e no setor público deva ter como motor principal o interesse público e, em sua base de entendimento e atuação, devam estar os princípios apontados, recorrentemente, pelos autores estudados, como diálogo, trocas interacionais (participação, escuta dos cidadãos), respeito e promoção dos valores democráticos, conscientização sobre direitos e serviços públicos, sem perder, porém, o olhar crítico em relação às disputas e aos tensionamentos que se desenrolam nesse processo.

5.1. Políticas de comunicação nas instituições públicas

Na abordagem sobre políticas de comunicação, é possível fazer a seguinte distinção. Existe o debate sobre as políticas de comunicação emanadas pelo poder público no sentido de regulação e organização geral de questões relacionadas à Comunicação. Para Duarte⁶⁵ (2011, p. 131), as políticas públicas⁶⁶ de comunicação compreendem um “[...] conjunto de definições, parâmetros e orientações organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis a processos ou atividades de comunicação. As políticas públicas buscam universalizar o acesso à informação, à expressão e à participação”.

Quando o Executivo cria uma empresa pública para gerenciar e produzir conteúdo para agências, rádios e tevês públicas – a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)⁶⁷ –, com a missão de articular e implantar a Rede Nacional de Comunicação Pública (BRASIL, 2007), está buscando a efetividade do princípio da complementariedade da comunicação, conforme preconiza o artigo 223 da Constituição brasileira⁶⁸.

A primeira e fundamental consequência de se reconhecer o direito à comunicação é entender de que ela precisa ser vista como passível de discussão e ação enquanto política pública essencial, tal como políticas públicas para os segmentos de saúde, alimentação, saneamento, trabalho, segurança, entre outros. (RAMOS, 2005, p. 250).

Nesse sentido, entendemos a Lei de Acesso e todas as possibilidades dialógicas e comunicacionais advindas da sua implementação, bem como a movimentação legal e estrutural em busca da passagem de Estado opaco para um Estado mais transparente, como uma possibilidade de política pública de comunicação. Embora essa perspectiva (LAI como política pública de comunicação) permeie e seja base de análise da pesquisa, esse não é o foco

⁶⁵ De forma mais sucinta, esse conceito de Duarte já havia disso mencionado no tópico sobre Comunicação Pública.

⁶⁶ Saravia (2009, p. 28-29) define políticas como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”.

⁶⁷ A EBC foi criada em outubro de 2007, para constituir um sistema de radiodifusão pública. Entre seus objetivos está oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional; desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania e fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação. (BRASIL, 2007) Por meio de medida provisória, posteriormente transformada em lei, Michel Temer (PMDB), recém-empossado presidente, após o afastamento de Dilma Rousseff (PT), em 2016, alterou a estrutura da Empresa e extinguiu seu Conselho Curador.

⁶⁸ Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal. (BRASIL, 1988).

direto do presente tópico. Aqui a abordagem sobre política de comunicação diz respeito ao âmbito interno da organização pública. Ou seja, queremos compreender se a implementação da Lei de Acesso, uma política pública de informação e também de comunicação, contribui para o debate sobre políticas de comunicação – ou ao menos de diretrizes nesse sentido – e para processos e procedimentos de interação entre essas áreas nas instituições públicas. Por isso, é preciso examinar o que são políticas de comunicação nas organizações.

Se olharmos a questão das políticas de uma instituição pelo viés da Administração, iremos aprender, *grosso modo*, tratar-se do debate em torno de princípios e diretrizes gerais que sistematizam estratégias e embasam determinado conjunto de ações, área ou atividade. Na busca pela realização de seus objetivos, as instituições organizam-se e atuam, modernamente, em três esferas: estratégica, tática e operacional. (CHIAVENATO, 2004; KUNSCH, 2003). Compreendemos que as políticas de comunicação estão na intersecção entre os campos estratégico e tático, numa terceira esfera, conforme propõem Gerald e Sousa (2013, p. 5):

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.

Gerald (2014) explica que a comunicação organizacional é uma área de pesquisa e de prática recente no país, e que tem sido vista, de maneira geral, como atividade tática e operacional, responsável pela produção de materiais e produtos de comunicação (revistas, vídeos, *releases*) ou para atuar em situações de crise institucional. Nesse cenário, ganha força o planejamento estratégico para a área, como forma de evitar as pressões e os gargalos do cotidiano e dar visibilidade ao tema. Entretanto, além da esfera tática e estratégica, há de se reconhecer e trabalhar a esfera política. “As Políticas de Comunicação devem dialogar com esses valores, diretrizes e princípios. Elas antecedem o planejamento, pois estabelecem limites para as ações de comunicação e hierarquizam o que é fundamental para a comunicação da empresa”, afirma a autora (2014, p. 129).

O referencial teórico sobre este assunto é bastante escasso, especialmente, aquele com foco em órgãos públicos. Um dos autores mais citados nos trabalhos a que tivemos acesso é o professor Wilson da Costa Bueno. Em seu livro *Comunicação Empresarial: políticas e estratégias*, o autor dedica um capítulo para essa temática. Para ele, política de comunicação nas organizações é

[...] um processo articulado de definição de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos de interesse” (BUENO, 2009, p. 310).

A partir da leitura deste capítulo, sistematizamos os principais aspectos relacionados à elaboração e à consecução de uma política de comunicação. O objetivo é que estes pontos nos ajudem a analisar criticamente os achados da pesquisa empírica. Identificamos quatro elementos que distinguem uma política de comunicação de outras iniciativas. O primeiro aspecto diz respeito à vontade política de quem comanda a organização, que chamaremos de aspecto administrativo-intencional. Refere-se à compreensão estratégica dos processos de comunicação e à chancela necessária da alta administração da empresa ou do órgão público para que esses projetos saiam do papel e tenham efetividade. Nesse sentido, não se trata apenas de uma empreitada técnica. É preciso que os gestores se envolvam no processo e tenham a intenção real de realizá-lo. Advém daí o seu caráter estratégico, pois, conforme Bueno (2009, p. 324), essa iniciativa “começa com uma decisão da cúpula (...)” e, para não se tornar letra-morta, demanda conexão efetiva com o processo de gestão.

Esse ponto está fortemente ligado ao entendimento acerca da comunicação, ainda hoje muito centrado no âmbito instrumental, atrelado à ideia de disseminação de informação e circunscrito aos setores dedicados à área. Por isso, os gestores precisam visualizar o potencial estratégico da comunicação em diferentes níveis, inclusive como promotora de mudanças na cultura organizacional (MARCHIORI, 2009; KUNSCH, 2003, BUENO 2009). A comunicação não é tarefa de um setor isolado, mas refere-se a/e desencadeia processos que perpassam toda a instituição:

Outro equívoco não menos importante é considerar a comunicação tarefa exclusiva da estrutura profissionalizada de comunicação, com apoio de alguns executivos que a legitimem ou sirvam como porta-vozes da organização. Ao aceitar essa concepção restritiva, as empresas ou entidades estão ignorando a participação fundamental de todos os públicos internos no processo de comunicação, imaginando que ele só ocorre em certos instantes e por intermédio de determinados atores. (BUENO, p. 313-314).

O segundo aspecto identificado na obra de Bueno (2009) está relacionado à formalização. A política de comunicação não é uma ideia na cabeça, ela deve ser gravada em um documento oficial, após construção com a participação de diferentes interlocutores. Deve, ainda, ser levada ao conhecimento de toda a instituição. “É fundamental que a política de comunicação esteja consolidada em um documento-síntese, que seja de conhecimento de todos os escalões da organização e mesmo dos públicos externos, e possa constituir-se em

referência obrigatória para o trabalho de comunicação”, diz Bueno (2009, p. 310). Geraldes (2014) alerta, ainda, que a política de comunicação deve ser construída em diálogo com os outros atores que compõem a organização.

Se a área de Comunicação se isolar e produzir um documento que enumere as políticas para a organização, com certeza os termos serão bem aplicados, haverá boa fundamentação para justificar as diretrizes apontadas. No entanto, nada garante que essas políticas saiam do papel e ganhem força de lei. Há a necessidade de consultar várias áreas da organização, de ouvir vários grupos, de propor e submeter à análise, corrigir e ou modificar o texto e fazer dinâmicas de compartilhamento dos resultados. (GERALDES, 2014, p. 134).

O caráter material é o terceiro ponto de diferenciação de uma política de comunicação, pois muitas organizações a confundem com outros instrumentos, especialmente com o plano de comunicação, o qual “assume sempre uma característica prática, operacional, explicitando objetivos e metas a cumprir em determinado período”, pontua o autor, ao complementar: “Na verdade, o plano de comunicação flui da política de comunicação que o baliza, e está focado em ações concretas para cumprimento de determinados objetivos” (BUENO, 2009, p. 310-311). Ainda sobre o conteúdo, Bueno (2009) cita que um dos erros mais comuns é focar apenas, ou majoritariamente, nos públicos externos, colocando o público interno em segundo plano. Outra questão é tratar a política de comunicação como algo acabado: ao contrário, esse instrumento exige avaliação e atualização, observa ele.

Para finalizar, o quarto aspecto está relacionado à estrutura. A realização de política de comunicação demanda suporte técnico, de infraestrutura e de recursos humanos – o que inclui profissionais capacitados a entender a Comunicação para além da mera execução de tarefas, recomenda o autor (2009, p. 312).

Uma política de comunicação funda-se, especialmente, em alguns pressupostos básicos, como o vínculo obrigatório entre comunicação e processo de gestão, entre comunicação e cultura organizacional, a existência de uma estrutura profissionalizada de comunicação e de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos e outros) para sua implementação e a vontade política de colocá-la em prática e exigir seu cumprimento (BUENO, 2009, p. 311).

Neste tópico, foi possível elaborar que a construção de uma política de comunicação relaciona-se aos aspectos (a) administrativo-intencional, (b) formalização, (c) material (conteúdo) e (d) estrutural. A partir dessas concepções, buscaremos compreender em que estágio se encontra esse debate nas universidades pesquisadas.

6. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Neste item, buscamos apresentar os fundamentos metodológicos que sustentam este estudo. Como registra Pedro Demo (2002, p.359), “Bachelard consagrou a noção de que a qualidade do conhecimento depende, antes de tudo, da qualidade metodológica”. Demo (2002, p.351) ensina que o pesquisador tem o desafio de se questionar como se faz ciência: “A qualidade acadêmica de qualquer proposta está, antes de tudo, na acuidade epistemológica, ou seja, na preocupação com a possibilidade do conhecimento e da captação da realidade”. Essa captação da realidade passa pela formalização metodológica, que tenta enquadrar fenômenos sociais em um paradigma, conforme afirma o autor. Nessa tentativa, ocorre certa violência analítica, explica ele, pois forçamos realidades complexas não lineares a encaixarem-se em padrões para viabilizar análises. “Formalizar é sempre também alinhar. Alinhando realidades não lineares, as reduzimos a expectativas de ordenamento que podem ser muito mais nossas do que da realidade.” (DEMO, 2002, p.361). Ainda assim, tendo em vista o contexto dinâmico e complexo em que se estabelecem as relações sociais, a pesquisa qualitativa pode ser considerada a proposta “menos deturpante da realidade imprecisa”. (SALOMON, 2000, *apud* DEMO, 2002). “Não substituí a quantitativa, porque toda realidade social é, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa, não cabendo qualquer dicotomia (DEMO, 2001a), mas quer ir além dela, para perscrutar as entranhas intensas da realidade extensa”, diz o autor (2002, p.363 - 364).

Em artigo que compõe livro dedicado à pesquisa qualitativa no contexto das ciências sociais, os pesquisadores canadenses Deslauriers e Kérisit (2012, p.129) alertam que o olhar qualitativo não se adéqua a todos os temas possíveis. Os autores retomam as ideias de Marshall e Rossman (1989) para assinalar a utilidade metodológica da pesquisa qualitativa em algumas situações. Vamos destacar as que, notadamente, se encaixam no nosso campo de trabalho. São elas: “pesquisa que tem por objetivo aprofundar processos ou fenômenos complexos; pesquisa que se refere a processos organizacionais, suas ligações informais e não estruturadas”. (DESLAURIERS E KÉRISIT, 2012, p.130). Mais adiante, os autores concluem:

[...] pode-se dizer que o objeto por excelência da pesquisa qualitativa é a ação interpretada, simultaneamente, pelo pesquisador e pelos sujeitos da pesquisa; de onde a importância da linguagem e das conceituações que devem dar conta tanto do objeto ‘vivido’, como do objeto ‘analisado’. (DESLAURIERS E KÉRISIT, 2012, p.131). (Grifo dos autores).

A partir desses pressupostos, ao empreender pesquisa sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação em universidades federais e as possíveis relações com a Comunicação, optamos pela abordagem qualitativa. A seguir apresentamos a opção teórico-metodológica adotada – a Dialética Histórico-Estrutural (DHE), com base em Demo (1990; 2011) –, bem como explicamos o recorte, as técnicas e os procedimentos de análise, tanto os propostos inicialmente quanto os que foram realizados de fato.

6.1. Dialética Histórico-Estrutural

No intuito de buscar compreender e apontar possibilidades de análise para um processo social dinâmico e não linear que se estabelece em organizações públicas específicas, qual seja, a implementação de uma legislação (LAI) e seus desdobramentos em relação ao processo comunicativo em universidades, filiamo-nos à perspectiva teórico-metodológica da Dialética Histórico-Estrutural (DHE). Antes de detalhar esta abordagem, é preciso, no entanto, registrar a ressalva de Demo (2011, p. 89): “a dialética [...] não é necessariamente marxista ou antimarxista, a começar pela constatação inevitável de que não existe um marxismo único dotado de um único materialismo dialético”. Esse método assenta-se na concepção do materialismo para entender como as estruturas construídas historicamente condicionam os processos de transformação da sociedade.

A Dialética Histórico-Estrutural estuda a realidade histórico-social relacionando-a a circunstâncias dadas e a circunstâncias subjetivas. Conforme argumenta Demo (2011, p.84), a posição histórico-estrutural “significa um equilíbrio crítico e autocrítico entre condições objetivas e subjetivas. A realidade social é em parte dada, em parte é feita”. Essas condições, segundo o autor, estão no mesmo patamar de relevância e dizem respeito, respectivamente, aos fatores constituídos externamente, pré-estabelecidos, sem a escolha do indivíduo, e àqueles dependentes da opção humana, ou seja, a margem de interpretação e intervenção frente à realidade constituída. (DEMO, 1990). A partir destes dois pressupostos, ele afirma que “a realidade social não é determinada, mas condicionada, o que permite atribuir-lhe maneiras típicas, tendências regulares do seu acontecer”. Essas percepções compõem a categoria condições objetivas e subjetivas deste método.

Além dela, Demo (2011) elenca outras quatro categorias básicas para apreensão da DHE: unidade de contrários, teoria e prática, pressuposto do conflito social e totalidade dialética. Sobre a categoria totalidade dialética, Demo (2011, p. 91) aponta que a “alma da dialética é o conceito de antítese. Quer dizer toda a realidade social gera, por dinâmica interna

própria, seu contrário ou as condições objetivas e subjetivas para a sua superação”. Ao expor que a triangulação clássica *tese, antítese e síntese* pode ser lida, na verdade, apenas como tese e antítese, pois síntese será a nova tese decorrente desse processo, o autor sustenta que toda formação social é tomada como tese. E acrescenta: “no movimento antitético está o signo da mudança. [...] Não encontramos na realidade social apenas antíteses radicais [...]. Toda a reforma parte de movimentos críticos que apontam para mudanças”. (DEMO, 1990, p.92). Em outras palavras, a partir da totalidade dialética, reconhecemos que o real se movimenta, em processo contínuo de transformação, não está acabado nem é definitivamente construído. Decorre daí a compreensão da categoria unidade dos contrários, em que a realidade é permeada pelos conflitos e tensões que impulsionam mudanças e transformações. A categoria teoria e prática da DHE também é relevante para este estudo, ao reforçar o ensinamento de que a teoria tem de se impregnar da prática, ao ser confrontada com limites e possibilidades da realidade social, ao mesmo tempo, em que a prática deve olhar e buscar transformações a partir das percepções construídas pela teoria.

A Dialética Histórico-Estrutural dialoga com o objeto do presente estudo ao indicar como possibilidade de enfoque o resgate histórico da construção da Lei de Acesso à Informação e da constituição das instituições de ensino superior no país. Essa abordagem pode ajudar a entender quais tensionamentos a Lei de Acesso estimula nessas organizações e também seus desafios. Relaciona-se com a constatação de que a implementação da Lei não pode ser analisada de forma estanque, pois, como processo social dinâmico, está permeada por antecedentes e condicionantes históricos e estruturais. Deve ser pensada, também, em conexão com as circunstâncias em que o Direito à Informação e o Direito de Acesso à Informação têm sido construídos no país, com suas lacunas e possibilidades. Nesse sentido, por meio da categoria totalidade dialética e também da unidade de contrários, podemos questionar como a opacidade do Estado brasileiro gesta a necessidade de seu contrário, a transparência das ações. E, da mesma forma, observar como a introdução de uma legislação de acesso e transparência cria e/ou reforça resistências num contexto de cultura do sigilo.

Em conexão com este método, inicialmente foi proposta uma revisão bibliográfica para contextualizar a formação do Estado brasileiro, com foco na constituição da administração pública e em suas características mais marcantes, como uso privado das instituições públicas, personalismo, patrimonialismo, informação como moeda de barganha, clientelismo e opacidade. (FAORO, 2001; HOLANDA, 2006; REIS, 2014). Exploraríamos também

processos recentes como a reforma administrativa dos anos 1990 (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Durante a banca de defesa de qualificação⁶⁹, no entanto, houve recomendação para que centrássemos nosso enfoque na própria instituição em análise: a universidade. Organização complexa e que, mesmo permeada por todos aqueles aspectos mencionados acima, constitutivos da administração pública brasileira, apresenta características bastante peculiares. E assim foi feito, sem desconsiderar ser a universidade uma entidade da administração pública, perpassada pelas mesmas questões da formação do Estado brasileiro apontados. Dessa forma, no primeiro capítulo, apresentamos o cenário da pesquisa, abordando a construção da LAI e os principais desafios atuais, em seguida, passamos a um relato pontual sobre a constituição histórica e estrutural das universidades no país, bem como examinamos algumas questões relacionadas à administração e à comunicação nessas instituições.

A perspectiva da dialética histórico-estrutural está presente em todo o trabalho. Além da parte de cenário, na qual buscamos, especificamente, o viés histórico, podemos observá-la na construção das categorias de análise, nas quais tentamos enxergar os conflitos e os tensionamentos – aquilo que não é dado sem um olhar mais crítico e inquietante sobre a realidade e os processos sociais. A execução de uma lei, como a LAI, não encerra em si os problemas de acesso à informação nem de opacidade do Estado, muito menos tem o poder de despertar uma postura mais comunicativa por parte dos gestores e profissionais que atuam nas áreas relacionadas. É um processo em construção e de permanente tensão, no qual analisamos fatores de tensionamento e possíveis pontos de interação.

No próximo item, apresentados os parâmetros para a escolha das universidades analisadas e, na sequência, as técnicas e os procedimentos realizados nesta investigação.

6.2. Universo da pesquisa

Diante do vasto campo de instituições públicas abarcadas pelas exigências da Lei de Acesso, escolhemos problematizar as universidades federais – entes da administração pública indireta, com personalidade jurídica e autonomia administrativa – tendo em vista nossa experiência profissional e o entendimento de que essas instituições, por princípio, se legitimam a partir de diálogo com a sociedade, conforme explicitado na Introdução. Entretanto, no curto período desta pesquisa, seria inexequível analisar em profundidade a

⁶⁹ Realizada em 1 de dezembro de 2017, a banca de qualificação desta pesquisa foi composta pelas seguintes docentes: Elen Geraldês, orientadora deste estudo, Janara Lopes de Sousa, Délcia Vidal, ambas docentes da Faculdade de Comunicação da UnB, e Kênia Figueiredo, professora do curso de Serviço Social da UnB.

implementação da Lei de Acesso e as conexões com os processos comunicacionais nas mais de 60 universidades federais brasileiras. Tal iniciativa poderia constituir avaliação superficial ou centrada apenas em dados quantitativos. Por outro lado, restringir a pesquisa a instituições escolhidas de forma aleatória ou por facilidade de acesso a dados, poderia descaracterizar o caráter científico da amostra.

Como parâmetro objetivo, inicialmente, cogitamos a análise das 11 universidades federais com nota máxima no Índice Geral de Cursos (IGC), indicador de qualidade do Ministério da Educação (MEC)⁷⁰. Esse recorte, porém, se mostrou restritivo, porque as instituições mais bem colocadas concentravam-se apenas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país, sem representação de Norte e Nordeste. Desse modo, para tornar viável investigação aprofundada e representativa das distintas realidades brasileiras, optamos por priorizar o recorte geográfico, com representação das cinco regiões, considerando, posteriormente, as melhores notas do IGC.

Tabela 2 - Notas das universidades pesquisadas no IGC 2017

Instituição	alfa proporção graduandos	Conceito médio da Grad.	beta proporção mestrandos equiv.	Conceito médio do Mestrado	gama proporção doutorandos equiv.	Conceito médio do doutorado	IGC (contínuo)	IGC (faixa)
UnB	0.5432	3.4277	0.2365	4.5526	0.2203	4.7124	3.9767	5
UFPA	0.7176	2.5320	0.1698	4.4040	0.1126	4.6566	3.0891	4
UFMG	0.4580	3.3889	0.2289	4.8475	0.3131	4.9382	4.2079	5
UFPE	0.5503	2.9844	0.2193	4.6230	0.2304	4.8071	3.7637	4
UFRGS	0.3890	3.2858	0.2597	4.8871	0.3513	4.9475	4.2854	5

Fonte: elaborada pela autora a partir da lista do IGC 2017 publicada pelo MEC.

Assim, de acordo com as notas de 2017⁷¹ detalhadas acima, o *corpus* da pesquisa compreende as cinco universidades federais mais bem colocadas no Índice Geral de Cursos, por região do país, quais sejam, respectivamente: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal do Pará (UFPA).

⁷⁰De acordo com o MEC, o Índice Geral de Cursos (IGC) indica o desempenho das instituições de ensino superior do país. É construído pela média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) de cada instituição e divulgado anualmente pelo Inep/MEC, imediatamente após a veiculação dos resultados do Enade. Informações disponíveis em < <http://portal.mec.gov.br/igc> >. Acesso em: 15 set. 2017.

⁷¹Listagem publicada no Diário Oficial da União em março de 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/igc_cpc/2015/portaria_n209_de_07032017_resultados_igc_cpc2_015.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

Ainda que não esteja imune a críticas ou ressalvas, a utilização do IGC como parâmetro de recorte encontra abrigo no fato de o índice ser o indicador oficial de desempenho das instituições de ensino superior no Brasil. Divulgado anualmente, é elaborado pela média ponderada das notas dos cursos de graduação e de pós-graduação. O cálculo⁷² considera (I) média do Conceito Preliminar de Curso do último triênio, relativo aos cursos avaliados da instituição, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; (II) média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes; (III) distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*. (BRASIL, 2008). O Índice Geral de Cursos compõe o processo governamental de avaliação denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que será detalhado a seguir, pois dele advém a necessidade de elaboração dos documentos de gestão a serem analisados nesta pesquisa (PDI e RAAI).

6.3. Técnicas e procedimentos metodológicos

Delimitado o recorte deste estudo, passamos a detalhar as técnicas e os procedimentos de investigação aplicados na pesquisa empírica envolvendo as universidades selecionadas. Antes, é preciso registrar que tanto o capítulo do cenário quanto o segundo capítulo sobre a abordagem teórico-metodológica foram realizados com base em pesquisa bibliográfica. Segundo Stumpf (2008), a pesquisa bibliográfica pode ser utilizada de forma ampla, quando engloba a identificação da literatura pertinente ao tema estudado de maneira global; e de forma restrita, quando diz respeito a um “conjunto de procedimentos para identificar, selecionar, localizar e obter documentos de interesse para a realização de trabalhos acadêmicos e de pesquisas, bem como técnicas de leitura e transcrição de dados que permitem recuperá-los quando necessário” (STUMPF, 2008, p.54). Também são modalidades desta técnica os estudos de estado do conhecimento e de estado da arte – o qual realizamos para identificar a produção acadêmica sobre Lei de Acesso em universidades, como vimos no capítulo dedicado ao cenário da pesquisa.

⁷²Portaria normativa de instituição do IGC publicada pelo MEC em 8 de setembro de 2008. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/PORTARIA_NORMATIVA_12.pdf. Acesso em: 10 out. 2017.

Quadro 3 - Principais etapas da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora.

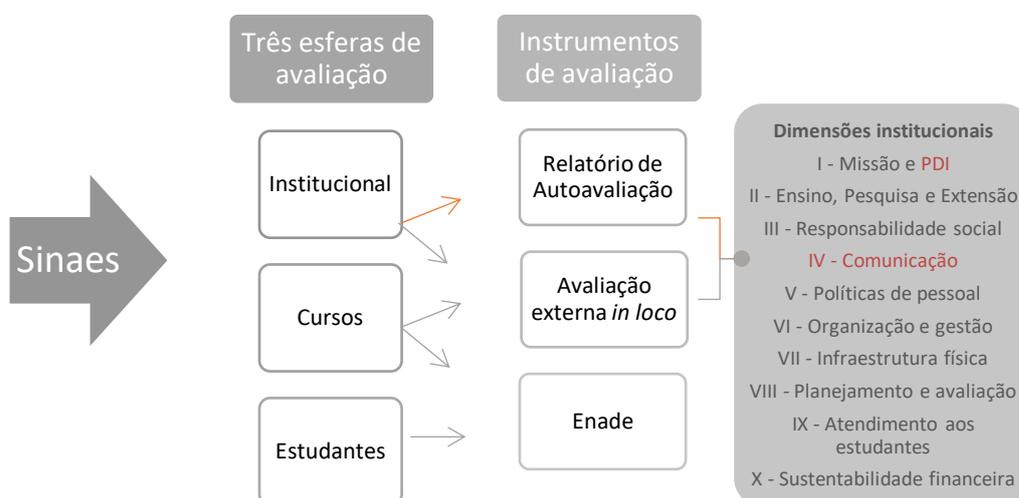
Para compreender de que forma o processo de implementação da Lei de Acesso nas universidades federais brasileiras tem contribuído para a construção de processos e procedimentos de transparência e para a formulação de Políticas de Comunicação, realizamos dois procedimentos metodológicos principais: a) pesquisa e análise documental em documentos de gestão; e b) entrevistas semiestruturadas em profundidade com gestores e profissionais dos setores responsáveis pela Lei de Acesso e pela Comunicação de cada instituição. O material foi examinado a partir da Análise de Conteúdo temática.

De forma complementar e exploratória, fizemos, também, pesquisa nos portais das universidades em análise, em especial, nas páginas que apresentam o setor de Comunicação e naquelas destinadas à transparência. Esta iniciativa ocorreu por dois motivos: primeiro como procedimento exploratório para buscar informações sobre as instituições e para identificar os possíveis entrevistados. Ademais, a iniciativa objetivou encontrar materiais de apoio que pudessem contribuir para interpretar as informações constantes nos documentos de gestão e nas entrevistas. Foram consultadas matérias dos portais institucionais, histórico e organograma das universidades, bem como documentos digitalizados. Este exame não foi sistemático e regular em todas as instituições, porque cada uma apresentava fontes distintas de informações, por isso, não compõe item de análise.

No primeiro momento da pesquisa empírica, a intenção foi identificar e interpretar qual a abordagem sobre Comunicação e de Transparência, bem como se havia indicativo de Políticas de Comunicação, em dois dos principais documentos de gestão das universidades:

Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Relatório Anual de Autoavaliação Institucional (RAAI). Esses documentos fazem parte do Sinaes, processo avaliativo das instituições de ensino superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes junto ao Ministério da Educação (Brasil, 2004). O Sinaes foi instituído em 2004⁷³ como desdobramento da regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996). De acordo com a legislação, estão entre as finalidades do Sinaes: “a melhoria da qualidade da educação superior, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior”. (Brasil, 2004).

Quadro 6 - Fluxo avaliativo do Sinaes



Fonte: elaborado pela autora com base na lei que instituiu o Sinaes.

Apesar de recente, o sistema é fundamental para o funcionamento das universidades públicas e particulares, pois é utilizado para credenciamento e renovação de credenciamento de cursos. O acompanhamento acontece em três modalidades: institucional, cursos e estudantes. Entre os instrumentos de avaliação institucional está o Relatório de Autoavaliação (RAAI), elaborado e publicado anualmente por cada entidade. Neste processo avaliativo, são consideradas obrigatoriamente, conforme determina a lei, dez dimensões institucionais, entre elas: (I) a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI) e (IV) a Comunicação com a sociedade. (Brasil, 2004). Para melhor compreensão, o quadro 6 localiza esses documentos no processo de avaliação. O fluxo que nos interessa está em vermelho.

⁷³ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi criado pela lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

A opção por analisar o Relatório de Autoavaliação e o PDI relaciona-se com três aspectos. Estes documentos constituem critério regular de verificação, uma vez que são obrigatórios e todas as universidades devem elaborá-los. Segundo, as dimensões avaliativas do Sinaes dedicam especificamente um tópico para o tema Comunicação com a sociedade. Por último, ao averiguar instrumentos de gestão, estamos dialogando com os ensinamentos de Kunsch (2003) e Gerald e Sousa (2013), que apontam a necessidade de as políticas de comunicação estarem inscritas no âmbito gerencial e estratégico das organizações.

A escolha pela pesquisa documental apoia-se na constatação de que o documento escrito, segundo Cellard (2012, p. 295), constitui fonte preciosa para reconstruções e compreensão das dinâmicas sociais, “além disso, muito frequentemente, permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente”. Ao detalhar como se faz análise documental, o autor alerta que o pesquisador deve procurar conhecer as condições políticas, econômicas, sociais de produção do documento, bem como:

Delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos é, aliás, uma precaução totalmente pertinente no caso de documentos mais recentes. [...] Deve também prestar atenção aos conceitos-chave presentes em um texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados. (CELLART, 2012, p. 299 - 303).

Para garantir autenticidade e atualização do material a ser analisado, solicitamos acesso ao arquivo mais recente ou ao link válido do PDI e do RAAI para cada instituição. O pedido foi enviado em 4 de outubro de 2017, via Serviço de Informação do Cidadão do Ministério da Educação. Em maio de 2018, atualizamos os arquivos do RAAI, para que pudéssemos realizar a análise nos documentos mais recentes. Também atualizamos o PDI da Universidade de Brasília, pois um novo plano entrou em vigor a partir de 2018.

Quadro 7 - Pedidos de informação enviados às universidades

Ações	Protocolo	Órgão Superior	Órgão Vinculado	Data de Abertura	Prazo de Atendimento	Situação	Nome do Solicitante
Q Detalhar	23480009417201734	MEC – Ministério da Educação	UNB – Fundação Universidade de Brasília	18/04/2017 17:00	08/05/2017	Respondido	Helen Rose Lopes dos Santos
Q Detalhar	23480022801201722	MEC – Ministério da Educação	UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	04/10/2017 00:07	24/10/2017	Respondido	Helen Rose Lopes dos Santos
Q Detalhar	23480022802201777	MEC – Ministério da Educação	UFPA – Universidade Federal do Pará	04/10/2017 00:08	24/10/2017	Respondido	Helen Rose Lopes dos Santos
Q Detalhar	23480022803201711	MEC – Ministério da Educação	UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais	04/10/2017 00:09	24/10/2017	Respondido	Helen Rose Lopes dos Santos
Q Detalhar	23480022804201766	MEC – Ministério da Educação	UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul	04/10/2017 00:11	24/10/2017	Respondido	Helen Rose Lopes dos Santos
Q Detalhar	23480022805201719	MEC – Ministério da Educação	UNB – Fundação Universidade de Brasília	04/10/2017 00:12	24/10/2017	Respondido	Helen Rose Lopes dos Santos

[Exportar Resultados](#)

Fonte: Quadro gerado pelo Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).

A análise dos documentos de gestão foi feita da seguinte forma: após leitura preliminar dos documentos, separamos o que dizia respeito à área de Comunicação e ao que remetia à

transparência ou Lei de Acesso. Não foram considerados trechos que abordavam questões específicas, como, por exemplo, comunicação em determinado programa. A partir deste recorte, selecionamos os trechos que se relacionavam às nossas questões de pesquisa.

Na segunda etapa, realizamos 21⁷⁴ entrevistas semiestruturada em profundidade com gestores e profissionais das instituições em análise. Foi possível abranger dois grupos: diretores/secretários/chefes das áreas responsáveis pela LAI e dos setores de Comunicação e profissionais que atuavam diretamente com a aplicação da Lei e com as atividades e processos comunicacionais. Essa seleção teve como objetivo compreender a perspectiva de quem gerencia os processos e os recursos humanos nessas áreas, e também as visões estratégicas destes em relação ao tema (LAI e Comunicação). Da mesma forma, ao dar voz aos profissionais que atuam no dia a dia, a finalidade era verificar a conexão entre o que é pensado/idealizado pelos gestores e expresso nos documentos de gestão *versus* o que vem sendo praticado no entendimento dos profissionais.

Todas as entrevistas foram feitas ao vivo, no local de atuação desses servidores (técnicos, docentes e contratados via CLT). Ao final, contabilizamos mais de 22 horas de áudio, transcritos integralmente. A primeira entrevista foi feita em outubro de 2017 e as demais entre abril e setembro do ano seguinte. Como demandavam deslocamento de avião, não foi possível concentrá-las num período restrito do cronograma, como pensado inicialmente. Este processo se mostrou interessante, pois, conforme as entrevistas eram sendo realizadas, foi possível também examinar os documentos de gestão e aprofundar algumas questões a partir dessa leitura. De forma geral, os interlocutores se mostraram bastante receptivos a conceder a entrevista. Apenas em uma instituição houve atraso e remarcações por problema de agenda de um setor. Estivemos uma vez em cada cidade onde estão sediadas as instituições pesquisadas, exceto em Brasília, onde residimos atualmente, e no Rio Grande do Sul, em que estivemos três vezes, porque realizamos a primeira entrevista exploratória e mais duas sessões de entrevistas em datas distintas.

Acerca da entrevista em profundidade, Duarte (2008) explica que esta técnica metodológica “busca, com base em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte”. O autor pondera que os resultados obtidos não servem para “dar tratamento estatístico a informações, definir

⁷⁴ Inicialmente, agendamos quatro entrevistas por universidade. Na UFPE, além das quatro entrevistas agendadas, tivemos a oportunidade de conversar com a pessoa responsável pela instalação do Laboratório de Dados Abertos da Universidade. Não indicamos essa entrevista no escopo do trabalho, porque o tema esteve centrado, especificamente, na questão dos dados abertos. Na UFPA, em uma das entrevistas, conversamos com dois informantes ao mesmo tempo. Embora, o registro tenha se concentrado apenas em um dos entrevistados.

amplitude ou quantidade de um fenômeno. [...] Objetiva-se saber como ele é percebido pelo conjunto de entrevistados”. (DUARTE, 2008, p.63).

Ao se debruçar sobre os desafios e os possíveis vieses das entrevistas, em especial, das não-diretivas, Poupart (2012, p.215) aponta que esse instrumento “constitui porta de acesso às realidades sociais”. No entanto, vaticina: “realidades sociais não se deixam facilmente apreender, sendo transmitidas através do jogo e das questões das interações sociais que a relação de entrevista necessariamente implica, assim como do jogo complexo de múltiplas interpretações produzidas pelos discursos”. Mesmo assim, ele argumenta que, a despeito da ambiguidade da expressão, trata-se de “meio eficaz para [...] ‘coletar informações’ sobre as estruturas e o funcionamento de um grupo, uma instituição, ou, mais globalmente, uma formação social determinada”. (POUPART, 2012, p.222). (Grifo do autor).

O conteúdo das entrevistas em profundidade foi interpretado por meio da Análise de Conteúdo na modalidade temática. Segundo Bardin (2011, p. 42), a Análise de Conteúdo consiste em “técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”. Esse esforço é feito por intermédio de inferência, por isso, nas palavras da autora (2011, p.15), “a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade”.

Se a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma à outra. (BARDIN, 2011, p. 45).

Para que o pesquisador consiga percorrer os passos da Análise de Conteúdo de forma adequada, Bardin (2011) divide o método em três etapas: (a) pré-análise; (b) exploração do material e (c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Durante a pré-análise, deve-se organizar os dados obtidos na pesquisa. Optamos pelos critérios de homogeneidade e pertinência⁷⁵ para seleção do escopo documental e para constituição das entrevistas, conforme explicitado acima. Como último momento desta etapa, ensina a autora, elaboram-se os indicadores que irão fundamentar a análise e a interpretação.

⁷⁵Bardin (2011, p. 128) destaca entre os critérios para a seleção de documentos a regra da homogeneidade: “Os documentos devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora desses critérios”, e a regra da pertinência: “Os documentos retidos devem ser adequados, enquanto (*sic*) fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise”.

Quadro 8 - Indicadores utilizados para compor a análise

Objetivo da pesquisa	Itens examinados nos documentos de gestão	Itens da entrevista setor de Comunicação	Itens da entrevista setor da LAI
Identificar a constituição de Políticas de Comunicação assentadas nos conceitos de Comunicação Pública nas instituições de ensino em análise;	Leitura exploratória; identificação das partes que tratam da área de Comunicação institucional e busca pelos termos política de comunicação, transparência e Lei de Acesso à Informação.	Itens de 1 a 10 – Existência ou debate e diretrizes da Política de Comunicação. Item - Ênfase da comunicação praticada pelo setor.	
Examinar a implementação da Lei de Acesso nas universidades em debate;		Item - Esforço para adequar o setor de Comunicação aos princípios trazidos pela LAI (cultura da transparência, acesso como regra, exceções definidas).	Item 1 - Implantou a LAI de forma efetiva? Item - Principais melhorias. Item - Principais desafios.
Apontar processos e procedimentos relacionados às dimensões comunicacionais da LAI nessas universidades;		Item - Implementação da LAI na instituição trouxe algum alteração nos processos de Comunicação da instituição?	Item 9 - Ampliação das informações disponibilizadas via transparência ativa para além do rol estabelecido pela Lei? Item 5 - Mudança de procedimentos do setor desde a implantação da Lei de Acesso? Quais?
Averiguar de que forma acontece a interação entre os setores de comunicação e os setores responsáveis pela aplicação da LAI		Item - Existe interação entre o setor de Comunicação e a unidade responsável pela LAI? Item - Caso positivo, houve alguma mudança nos procedimentos do setor após essa interação? Item - Os servidores do setor têm conhecimento da LAI? Passaram por algum treinamento?	Item 7 - Existe interação entre o setor de Comunicação e a unidade responsável pela LAI? Item 8 - Caso positivo, como se dá essa interação? Item 10 - A implementação da LAI trouxe alguma alteração aos processos de comunicação da instituição?

Fonte: elaborado pela autora.

Nesse sentido, os indicadores que compõem este estudo foram construídos buscando-se alcançar o objetivo geral, desdobrado nos objetivos específicos, conforme o quadro 8, com base no roteiro das entrevistas e no exame dos documentos de gestão. A análise foi feita a partir da Análise de Conteúdo temática. Bardin (2011, p. 175), explica que este procedimento

é transversal, pois “recorta o conjunto das entrevistas através de uma grelha de categorias projetada sobre os conteúdos. Não tem em conta a dinâmica e a organização, mas a frequência dos temas extraídos do conjunto dos discursos, considerados como dados segmentáveis e comparáveis”. Laville e Dione (1999, p. 217) ressaltam que embora “mais rica”, a análise por temas requer mais atenção: “A dificuldade nasce do fato de que esses temas exprimem-se, às vezes, de maneira mais ou menos manifesta, nem sempre são delimitados com clareza e se encontram frequentemente misturados a outros temas”. Entretanto, seguem os autores (1999, p. 217), “a pesquisa dos temas pode melhor aproximar o pesquisador do sentido do conteúdo, pois ele se vê obrigado, mais do que com os fragmentos que dependem da estrutura lexical ou gramatical, a construir suas unidades de análise a partir de sua compreensão desse conteúdo”.

6.3.1. Marco ético da pesquisa

Conforme as entrevistas foram sendo realizadas, percebemos que os interlocutores, algumas vezes, gostariam de falar algo mais do que já havia sido dito, mas o gravador e a possibilidade de identificação funcionavam como inibidores. Dessa forma, nos comprometemos a não revelar seus nomes. Continuamos gravando a conversa, mas com a garantia de que não identificaríamos nomes ou cargos de forma específica, ainda que a maior parte das entrevistas tenha tratado de temas públicos e de atividades profissionais cotidianas.

Tabela 3 – Identificação dos entrevistados

Instituição	Identificação do entrevistado
UFRGS A	1A
	2A
	3A
	4A
UFMG B	5B
	6B
	7B
	8B
UFPE C	9C
	10C
	11C
	12C
UFPA D	13D
	14D
	15D
	16D
UnB E	17E
	18E
	19E
	20E

Fonte: elaborada pela autora

Isso nos levou a uma delicada questão na hora de referenciar os entrevistados e citá-los durante a descrição da pesquisa. Para não perder a riqueza que as palavras poderiam representar – e também, muitas vezes, para elucidar situações –, optamos por uma identificação que remetesse à instituição pesquisada, por meio de uma letra, e ao entrevistado, por meio de um número, com o objetivo de não confundir o leitor. Todos os informantes estão referenciados ao longo do texto pelo gênero masculino.

O estar lá

Assim como cada cidade tem suas características singulares, sua aura, sua configuração interpretativa subjetiva, cada universidade também corporifica representações sociais e possibilidades de análises subjetivas. Isso porque cada instituição conecta e representa valores e ideias ligadas a diferentes questões, desde uma configuração espacial até identidades, no contexto social no qual está inserida. (BARICHELLO, 2004). A alusão a cidades não é em vão. É recorrente entre os administradores universitários a referência ao dinamismo e à complexidade da gestão universitária, comparáveis ao de uma cidade. De fato, a universidade não é uma instituição circunscrita a um prédio ou a um conjunto de prédios. Não está restrita a um espaço físico exato. Também não se define somente por uma atividade, ou está limitada às funções clássicas de pesquisa, ensino e extensão. Trata-se, como vimos no capítulo dedicado ao cenário da pesquisa, de uma organização complexa, na leitura de autores como Trigueiro (1999) e Kunsch (1992). Por compreender o potencial dessa complexidade e a diferença que o contato presencial poderia exercer nas entrevistas, optamos por nos descolar pessoalmente às instituições para realizar as entrevistas. Com exceção de Brasília (onde residimos atualmente), passamos de dois a três dias na cidade em que a universidade está sediada.

Este movimento de estar lá, conhecê-la em seus aspectos subjetivos (ou ao menos ter um primeiro contato) era relevante para este estudo, pois gostaríamos de entender também aspectos processuais e da cultura organizacional de cada instituição. Aspectos estes muito mais amplos e complexos do que o olhar de uma "visitante" por dois ou três dias pôde captar. Porém, este estar lá com o olhar forasteiro nos instigou a ampliar e a aprofundar análises, que poderiam ser baseadas apenas em respostas secas, no caso da aplicação de um questionário *online* ou entrevista por telefone. Essa iniciativa nos fez indagar, por exemplo, se é realmente sincero um debate sobre transparência e Comunicação Pública numa instituição em que a equipe de Comunicação tem condições limitadas de infraestrutura e de pessoal. Ou em que os servidores se ressentem por contratações obscuras (via cargo em comissão). Ou, ainda, em

que a configuração e a autonomia do SIC foram decididas por conveniência de cargos (de forma mais clara, para que se pudesse atribuir uma função gratificada a um apoiador do grupo que está na gestão). É válido o discurso de um dirigente de que a instituição é transparente enquanto os profissionais apontam suspeita na forma como as demandas de imprensa são tratadas pela administração superior? Ou, ainda, onde os profissionais não têm segurança em repassar as respostas para a imprensa por não confiarem naquelas informações? Houve relato também de demandas geradas pelos próprios profissionais da universidade para que a administração tomasse uma posição em relação a determinado tema. Esses pontos não dizem respeito a apenas uma instituição nem foram tratados de antemão, surgiram após longas entrevistas e observação.

São questões inquietantes que dificilmente viriam à tona num questionário aplicado a distância. Parecem revelar uma cultura organizacional ainda muito pautada no poder do ocupante transitório de determinado cargo público, assim como podem indicar percepções distorcidas sobre o que é e o que faz a Comunicação de um órgão público. São temas que não puderam ser tratados em profundidade neste estudo, pois não compõem nosso objeto de forma direta.

No entanto, constituem aspectos fortes e enfraquecedores (fragilidades) desta pesquisa: fortalecem este trabalho porque ampliam as percepções da análise, para além do que nos propomos inicialmente, ao mesmo tempo, revelam a necessidade de um olhar mais aprofundado acerca da cultura organizacional desses ambientes. Configura-se uma sugestão para próximas pesquisas: aprofundar o exame sobre a cultura organizacional das instituições de ensino superior no Brasil.

Este tópico foi dedicado a explicar o caminho metodológico. Além de delimitar o recorte e o *corpus* da pesquisa, explicitamos as técnicas e os procedimentos de análise. A seguir apresentamos os dados da pesquisa empírica.

PARTE III – PESQUISA EMPÍRICA: DESCRIÇÃO E ANÁLISE INTERPRETATIVA

Esta parte tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa empírica realizada no âmbito deste estudo, conforme metodologia e amostra explicitadas na seção anterior. A partir desse material, pretendemos elaborar a análise interpretativa com vistas a atender ao objetivo geral e aos objetivos específicos. Neste momento, passamos à descrição dos principais pontos da pesquisa, e, posteriormente, à análise interpretativa, por meio das categorias construídas nesse processo.

7. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS

Conforme explica Gomes (2018, p. 73), em pesquisas que buscam analisar e interpretar dados com base em pesquisa qualitativa, como as que utilizam a Análise de Conteúdo, “a descrição e a análise podem ser caminhos úteis para uma interpretação”. Ele ressalva que este tipo de pesquisa não tem como objetivo apenas expor as opiniões. “Seu foco é, principalmente, a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que se pretende investigar” (GOMES, 2018, p. 72). Os processos de descrição, análise e interpretação, entretanto, não são estanques, uma vez que não há divisão nítida entre eles, pois “quando descrevemos dados de uma pesquisa, podemos fazê-lo a partir de um esquema de análise, que por sua vez já reflete uma certa interpretação”, pontua Gomes (2018, p. 73). Da mesma forma, prossegue o autor, (2018, p. 73), “tanto a análise quanto a interpretação ocorrem ao longo de todo o processo da pesquisa”.

A partir do entendimento exposto acima, a estruturação deste tópico de descrição foi feita a partir dos objetivos da pesquisa, dos temas recorrentes provenientes das entrevistas, da análise dos documentos de gestão e das percepções da pesquisadora durante o processo de realização das entrevistas, transcrição dos áudios e pré-análise, em consonância com a técnica de Análise de Conteúdo. Está de acordo, ainda, com os questionários aplicados, que buscaram documentar, no tocante aos setores responsáveis pela LAI, como está ocorrendo a implementação (estrutura organizacional, procedimentos internos e força de trabalho), principais melhorias e desafios e, por fim, quais os processos e procedimentos de interação com a Comunicação identificados. A entrevista com gestores e profissionais de Comunicação buscou contemplar a existência ou não de Políticas de Comunicação, o enfoque da

Comunicação praticada pelo órgão e a interação com o setor da LAI e – de forma mais abrangente – com os princípios inseridos (e ou reforçados) pela norma na administração pública. Quando possível, apresentamos principais pontos relacionados à estrutura e à organização desses setores.

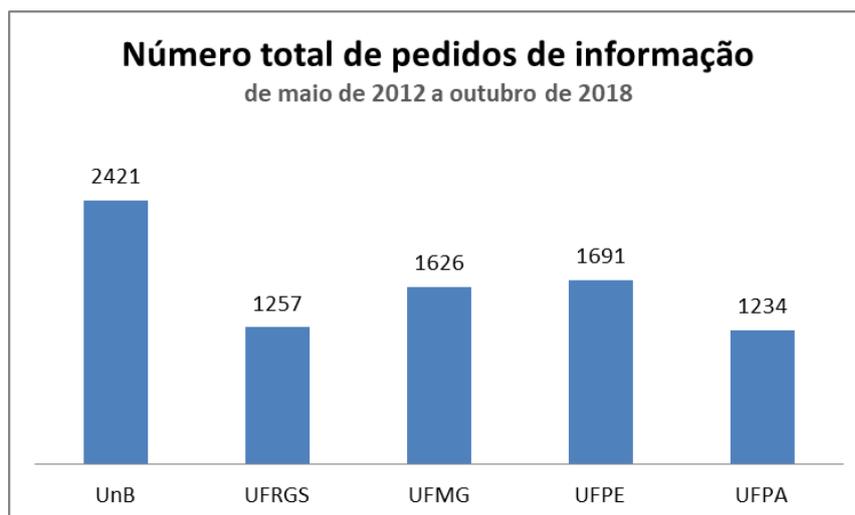
7.1. Panorama da implantação da LAI nas universidades pesquisadas

Neste tópico pretendemos apresentar os dados gerais obtidos durante a pesquisa empírica. A partir da leitura dos documentos de gestão (PDI e RAAI) e da análise das entrevistas com gestores e profissionais das áreas responsáveis pela LAI e pela Comunicação nas instituições estudadas, descrevemos a implementação da Lei de Acesso e as possíveis conexões com as atividades e os processos comunicacionais. Para isso, iremos dispor os dados da seguinte forma: primeiro, vamos apresentar um panorama geral do processo de implantação da LAI, logo em seguida, passamos à abordagem por instituição, com destaque para: a) o detalhamento da estrutura organizacional responsável pela LAI; b) como a Lei de Acesso vem sendo implementada – procedimentos, principais melhorias e desafios apontados e c) processos de interação com a Comunicação.

A amostra usada como universo de pesquisa neste trabalho é pequena para se traçar modelos mais recorrentes de implantação da LAI ou apresentar dados estatísticos sobre a gestão do tema nas universidades de forma geral. Tampouco essa abordagem faz parte do escopo deste estudo. No entanto, isso não impede que se faça um quadro com o panorama da implantação da LAI nas instituições em tela, com dados que poderão nos ajudar a embasar a análise e compreender melhor este cenário. Dessa forma, apresentamos, a seguir, o número total de pedidos de informação ao longo desses seis anos de execução, os principais temas e a profissão informada pelos demandantes, com base nos relatórios de gestão da CGU⁷⁶ e nas entrevistas. Mostramos, ainda, em que local da estrutura organizacional está situado o setor responsável pela lei e quais os recursos humanos destacados para essa atividade.

Gráfico 3: Número total de pedidos de informação por instituição

⁷⁶ A Controladoria-Geral da União disponibiliza relatórios de gestão e monitoramento da Lei de Acesso. A pesquisa pode ser feita por instituição e por período. Entre os dados acessíveis estão o número total de pedidos de informação, os pedidos respondidos e os fora do prazo, além de informações sobre os principais demandantes, como ocupação informada e Estado de origem da demanda. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2013/06/relatorios-estatisticos-de-atendimento-da-lai-estao-publicados-na-internet>. Acesso em 9 de nov. de 2018.



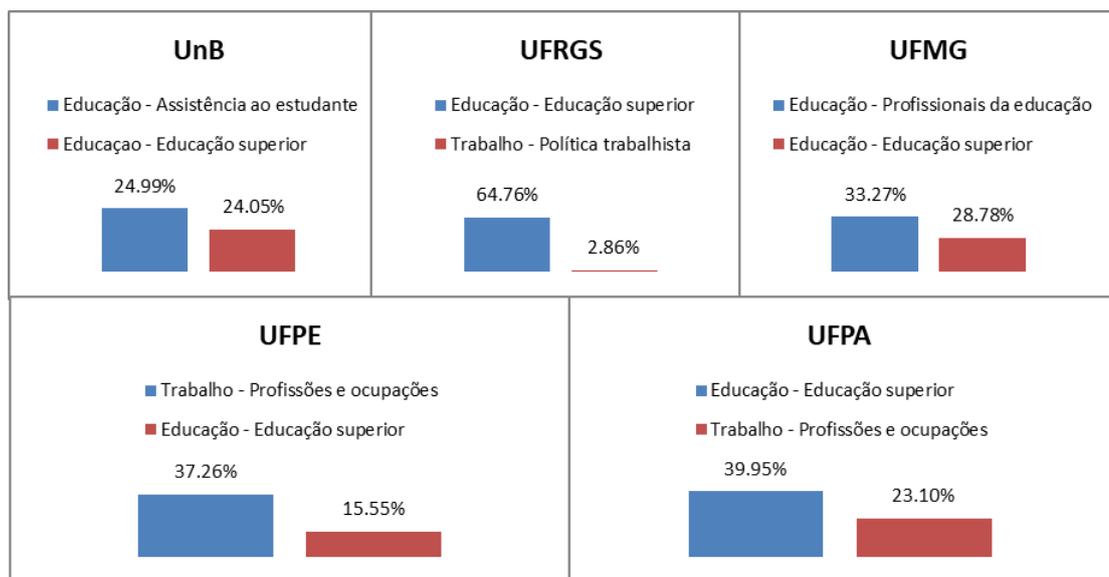
Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU

De maio de 2012, quando a lei entra em vigor, a outubro de 2018 – ou seja, em quase seis anos e meio de vigência da LAI, é interessante notar o que número de demandas destinadas às universidades pesquisadas é bastante semelhante, como mostra o gráfico acima. Com a exceção da UnB, que registra mais de 2,4 mil pedidos de informação, as demais receberam, em média, 1,4 mil solicitações. A UFRGS foi a menos demandada com 1,257 pedidos. A UFPA também registra pouco mais de 1,2 mil demandas, no entanto, como iremos examinar na seção seguinte, o setor responsável pela LAI só foi instituído de fato nessa universidade em 2016. Segundo aponta o relatório da CGU, a federal paraense registra o maior número de demandas fora do prazo. Ao todo, são 79 pedidos ainda não atendidos.

Os principais temas demandados estão relacionados à Educação – Educação Superior, que está presente em todos os levantamentos, e à temática trabalhista, como se observa nos itens Trabalho – Política trabalhista e Trabalho – Profissionais da educação. Na UnB, o tema mais procurado diz respeito à Educação – Assistência ao estudante. É válido relacionar esse dado ao fato de a Universidade de Brasília ter sido uma das primeiras a implementar o ingresso de estudantes por cotas e também o Programa de Avaliação Seriada (PAS), que acompanha o desempenho dos estudantes desde o primeiro ano do ensino médio e reserva uma parcela de vagas para escolas públicas⁷⁷. O quadro abaixo mostra o percentual dos dois temas mais demandados pela LAI nas universidades pesquisadas.

⁷⁷ Mais informações sobre a história do PAS e sobre as cotas na Universidade de Brasília podem ser acessadas em <https://noticias.unb.br/publicacoes/67-ensino/64-seminario-da-inicio-as-comemoracoes-dos-20-anos-do-pas> e também em <https://noticias.unb.br/publicacoes/76-institucional/2319-aprovacao-das-cotas-raciais-na-unb-completa-15-anos>. Acesso em 9 de nov. de 2018.

Gráfico 4: Principais temas demandados pela LAI



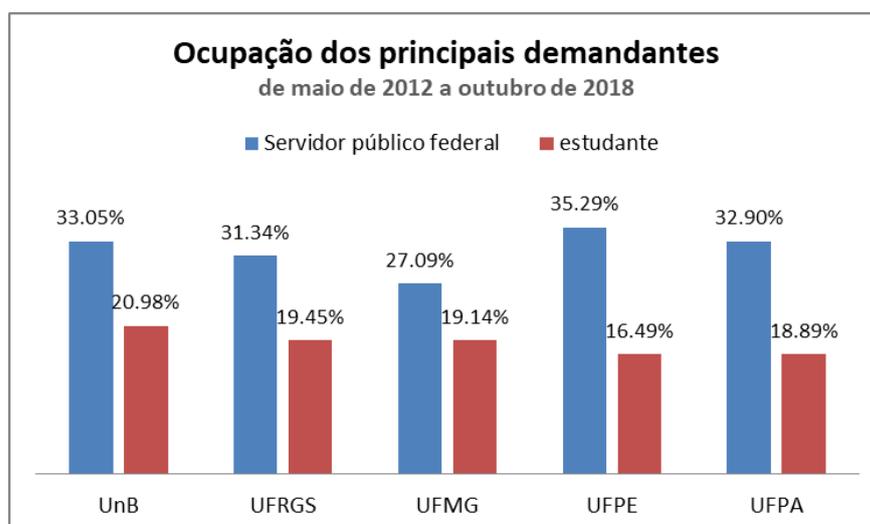
Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU

O exame dos temas mais requisitados nos leva a outras duas relações: primeiro, está de acordo com a percepção dos entrevistados, que em sua maioria, avaliam que a demanda de informação está centrada em questionamentos sobre o funcionamento das instituições de ensino, concursos e sobre os cursos. A divisão temática do relatório da CGU a qual tivemos acesso via Internet não permite que se faça uma avaliação mais detalhada desses temas, separando em subtemas. Mesmo assim, indica uma segunda relação importante: a possibilidade de a Lei de Acesso estar sendo usada pelos servidores públicos como forma de obter informações sobre seu ambiente de trabalho, conforme apontou a pesquisa de Matos (2018).

[...] a LAI é utilizada por servidores públicos como forma de disputar direitos trabalhistas. Nesse fenômeno opera-se a articulação de uma transparência de natureza distinta do que é usualmente tratado nos debates sobre acesso à informação: uma transparência de modo de produção, que explicita relações irredutivelmente assimétricas, típicas do mundo do trabalho. (MATOS, 2018, p. 130).

Essa hipótese ganha força quando analisamos a ocupação declarada dos principais demandantes. Em todas as instituições, mais de 30% dos demandantes são servidores públicos federais; em segundo lugar estão os estudantes. Outro dado que deve ser mencionado é que a maior parte dos demandantes informa ter ensino superior completo, especialização ou pós-graduação (mestrado/doutorado). Esse índice é regular entre as instituições estudadas e chega a mais de 60% dos demandantes.

Gráfico 5: Ocupação declarada dos principais demandantes da LAI



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU

Em três instituições (UnB, UFRGS e UFMG) o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) divide a estrutura organizacional com a Ouvidoria. Nesses locais, o(a) ouvidor(a) é a autoridade responsável pelo monitoramento da LAI⁷⁸. No entanto, em cada local pesquisado, existe uma configuração organizacional distinta. Enquanto na UnB o SIC é um setor da Ouvidoria, conforme resolução recém-aprovada, com servidores e funções distintas, na UFRGS, as atividades são realizadas pelos mesmos servidores. Na UFMG, existe a Diretoria de Governança Informacional (DGI), que congrega duas equipes, uma dedicada ao SIC e outra à Ouvidoria, ambas gerenciadas pelo ouvidor, que também é autoridade da LAI e diretor da DGI.

Quadro 9: LAI na estrutura organizacional de cada universidade pesquisada

⁷⁸ O artigo 40 da Lei de Acesso à Informação prevê que o dirigente máximo do órgão ou entidade faça a designação de uma autoridade, a ele subordinada, para monitorar o cumprimento da Lei de Acesso. Diz o Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições: I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei; II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos. (BRASIL, 2011).



Fonte: Elaborado pela autora

Não há procedimentos internos padronizados. Apesar de todos usarem o sistema e-SIC para registro e resposta das demandas, internamente, cada setor distribui e acompanha a demanda de forma distinta. Há desde o uso de um sistema informatizado próprio (UFRGS), compartilhado com a Ouvidoria, até envio de documentos internos em suporte de papel (memorandos). Uma das dimensões comunicacionais da LAI, de acordo com Geraldes e Sousa (2013), a possibilidade de a norma contribuir para o trabalho de investigação dos jornalistas⁷⁹, como pauta e fonte, aparece de forma bastante tímida nos relatórios gerais. Em média, os pedidos identificados como sendo de jornalistas representam pouco mais de 1,8%, nas instituições examinadas.

Outra questão que nos chamou a atenção foi o tempo de exercício no cargo dos gestores: os setores responsáveis pela LAI mais bem estruturados – em relação a procedimentos e iniciativas – têm em comum a continuidade das chefias. Na federal gaúcha, por exemplo, a chefia do SIC, que antes já funcionava como Ouvidoria, está há oito anos no cargo. Na federal mineira, a gestão faz quatro anos. Os gestores mais recentes são, consequentemente, os que ainda enfrentam dificuldades de gerenciamento e organização. Esse processo é percebido, principalmente, em relação à transparência ativa. Do ponto de vista dos

⁷⁹ Em dissertação de Mestrado, Dutra (2014) investiga os usos da Lei de Acesso pelos jornalistas. Ver DUTRA, Luma Poletti. **Direito à Informação em pauta: Os usos da Lei de Acesso por Jornalistas**. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

recursos humanos, as equipes podem ser consideradas pequenas, na maioria dos casos, são compostas de duas a três pessoas.

Neste tópico, apresentamos o panorama geral da execução da Lei de Acesso nas universidades pesquisadas. Os dados gerais assemelham-se, em especial, no tocante ao número de pedidos (com exceção da UnB, que registra um número maior de demandas), aos principais temas e à ocupação informada pelos demandantes. Também é válido observar que a demanda por parte de jornalistas é baixa em todas as instituições da amostra. Internamente, observa-se configuração setorial distinta em cada universidade. Da mesma forma, os procedimentos de registro e acompanhamento internos são diversos. De ponto comum, temos que os setores registram e respondem as demandas via e-SIC, da CGU, e as equipes responsáveis pelas áreas são bastante enxutas. Passamos agora à descrição da implementação da LAI em cada universidade pesquisada. O objetivo é detalhar os dados apresentados no panorama e consolidar nossos indicadores em relação às categorias de análise. Nesse sentido, vamos buscar abordar os seguintes pontos: como está ocorrendo a implementação da LAI (estrutura organizacional, procedimentos internos e força de trabalho), principais melhorias e desafios e, por fim, quais os processos e procedimentos de interação com a Comunicação identificados.

7.1.1. LAI na UnB: Ouvidoria em reestruturação na universidade mais demandada

A Universidade de Brasília é a mais requisitada pela LAI entre as instituições pesquisadas – é também a mais demandada no *ranking* geral das instituições federais de ensino superior⁸⁰. Ao todo, como vimos, foram mais de 2,4 mil pedidos de informação durante os seis anos de execução da Lei. Internamente, a Lei de Acesso é de responsabilidade da Coordenação do Serviço de Informação ao Cidadão, que pertence à estrutura da Ouvidoria. Apesar de funcionar desde 2012, o setor obteve reconhecimento organizacional apenas em outubro de 2017, por meio da resolução 1695/2017⁸¹, da Reitoria.

⁸⁰ O jornalista Cristiano Alves, que desenvolveu pesquisa sobre políticas e planos de comunicação nas universidades federais, inclusive citado no presente estudo, mantém um site sobre as demandas de informação recebidas por essas instituições, a partir dos dados da CGU. Disponível em <https://cristianoalvarenga.com/pesquisa/ranking-da-transparencia-2018/>. Acesso em 11 de nov. 2018.

⁸¹ Íntegra do documento pode ser acessado em <https://www.ouvidoria.unb.br/images/legislacoes/Ato-da-Reitoria-1695-2017---Cria-SIC-e-a-Coordenao-no-SIC.pdf>. Acesso em 13 de set. de 2018.

O processo de reestruturação da área também pode ser observado pela criação do regimento interno da Ouvidoria, aprovado pelo Conselho Universitário, em março de 2018⁸². Nesse sentido, a instituição está atuando na revisão da Carta de Serviços e também na articulação entre as medidas lançadas pelo governo federal para a área, como o Programa de Dados Abertos, do qual a Ouvidoria participa por meio do grupo de trabalho.

A questão é a mudança de cultura de quem estrutura, quem compõe, quem constrói essa informação. Com esse olhar de que os dados são públicos e precisamos publicizá-los. Não estou fazendo um favor. Na verdade, é a minha obrigação fazer, na condição de servidor público e de cidadão também. A partir disso temos dois desafios. Primeiro, otimizar e estruturar os dados que já temos e, segundo, construir os que não temos. Então, não há que se dizer que nós já temos todos. Temos parte deles, precisamos estruturar essa parte. E, para além disso, necessário organizar, de forma sistemática, os outros. E depois disso seguir para os dados abertos. Que, além de publicizar, deixar disponível para o cidadão trabalhar da maneira que lhe for mais útil. (Informação verbal, INFORMANTE 19E⁸³, 2018).

Existe a preocupação de integrar processos e implementar políticas de transparência e de informação, apesar de os entrevistados não terem materializado como de fato isso estaria acontecendo. Foi citado apenas um grupo que estaria tratando de transparência ativa, juntamente com o Decanato de Planejamento e Orçamento. Outro entendimento reportado com recorrência diz respeito à noção de *accountability versus* a cultura do sigilo. “Precisamos, cada vez mais, estar inseridos no processo de *accountability*, da prestação de contas e da responsabilização. Só que essa não é a cultura que nós temos, salvo exceção. E, é claro que, infelizmente, ainda há um estranhamento em relação a esse novo olhar, esse novo procedimento”, observou o informante 19E (Informação verbal, 2018).

Os servidores avaliam, ainda, que houve uma melhora em relação ao respaldo da alta administração na interlocução com setores, quando há negativa de resposta por parte desses, e mais reconhecimento das atividades executadas pelo setor. Anteriormente, segundo um dos entrevistados, “existia um desinteresse nas questões e por isso ficou parado. Uma pessoa da gestão anterior falou: ‘não vou fazer’. [...] Hoje a gente tem total apoio. É uma diferença gritante”.

⁸² Documento está disponível em <https://www.ouvidoria.unb.br/images/legislacoes/Regimento-Interno-Ouvidoria.pdf>. Acesso em 13 de set. de 2018.

⁸³ Conforme explicamos no capítulo anterior, a identificação dos informantes será feita por um número, que indica a ordem de entrevista, e pela letra, que indica a instituição. Houve o comprometimento por parte da pesquisadora de não identificar os entrevistados de forma direta, porque, em algumas situações, eles mencionaram questões internas delicadas, que poderiam prejudicá-los profissionalmente. Para não haver nenhum tipo de prejuízo aos informantes, optamos por referenciar todos por letras e números, ainda que maior parte das entrevistas tenha tratado de temas públicos, referentes aos cargos dos informantes.

No entanto, além da cultura do sigilo, outro desafio é a gestão da informação, desde o registro correto do dado até a coordenação dos sistemas. Há casos mencionados em que os dados da instituição não conferem a depender do sistema de extração. “A UnB tem mais de 27 sistemas, e eles não se comunicam, salvo exceção. Se você buscar dados de evasão em uma área, e buscar em outra, os dados deveriam ser os mesmos, mas não batem. É preciso realocar os dados de forma que realmente contemple as necessidades da universidade”. (Informação verbal, 19E, 2018).

Apesar de ser a instituição mais demandada (o que poderia gerar levantamentos de temas mais solicitados e fomentar a publicação dessas respostas na página dos setores), a UnB ainda tem muitos problemas em relação à Transparência Ativa – talvez esteja nessa questão o motivo do grande volume de pedidos de informação. Independentemente dessa hipótese, os entrevistados citaram entre os problemas a falta de gerenciamento do site de Transparência da Universidade⁸⁴, que até então vem sendo atualizado, em partes, pelo setor de Informática e pelo setor de Comunicação, mas sem uma área responsável. Houve relato de dificuldade de compreensão desse processo por parte do setor de Comunicação. A ideia exposta pelo entrevistado era de mudar a estrutura do site da Universidade como um todo, não apenas de criar e gerir uma página relacionada à Transparência Ativa.

Os informantes relataram também dificuldade para que a orientação de publicação das questões mais recorrentes seja cumprida por algumas chefias de setor. Depreende-se que depende do entendimento de cada responsável, não se trata de uma política institucional. Internamente, os pedidos de informação são enviados aos chefes dos setores e acompanhados via memorando eletrônico. Não há formação de rede de colaboradores, com exceção do Decanato de Gestão de Pessoas, que destacou um setor para receber e distribuir internamente as demandas. A Coordenação do SIC funciona com dois servidores. A substituição de pessoal na área ocorreu sem planejamento, o que acarretou falta de treinamento sobre a Lei de Acesso para a pessoa responsável pelo SIC.

Eu não posso fazer uma pergunta (para a CGU) específica para cada pedido. Então, eles (CGU) fizeram esse treinamento específico pra mim. Mas, eu senti falta de uma formação, porque vejo diferença de formação em relação à servidora que estava aqui desde o começo. A diferença de entender de que eu realmente posso disponibilizar. Porque tem alguns pedidos que você fala: ‘por que a pessoa está pedindo isso?’. Pode não ser importante pra mim, mas

⁸⁴A grafia da palavra universidade segue a regra estabelecida pelo Manual de Redação e Procedimentos, publicado pela Secretaria de Comunicação da UnB, em 2016: quando nos referimos à instituição universidade de forma geral, utilizamos caixa baixa; quando estamos tratando de uma instituição específica, optamos pela inicial maiúscula.

é importante pra ela. [...] Achei complicado. Eu queria ter mais segurança pra algumas coisas. (Informação verbal, INFORMANTE 20E, 2018).

A interação com o setor de Comunicação é algo almejado, mas ainda não efetivado, nem do ponto de vista instrumental, como visto em outras instituições. “Não existe essa interação. Não sei o que acontece, não sei se a gente não demandou, mas não existe essa conversa com a Secom. Acho que, talvez pelo jeito da Universidade, se a gente precisar demandar alguma coisa, provavelmente, a gente vai pedir via Gabinete”, afirma o entrevistado 20E (Informação verbal, 2018).

7.1.2. LAI na UFRGS: o contexto de uma Ouvidoria consolidada

Quando a Lei de Acesso entrou em vigor, em maio de 2012, a Ouvidoria da UFRGS já estava funcionando há mais de dois anos. Naquele momento, houve o entendimento por parte da gestão de que o atendimento à norma deveria ser feito pelo mesmo setor. Dessa forma, os serviços da LAI foram agregados aos da Ouvidoria, sem acréscimo, porém, de recursos humanos. O RAAI aponta como fragilidade ao atendimento do SIC a *falta* de mais um servidor-técnico, apesar disso, não houve relato de sobrecarga de trabalho nas entrevistas.

Do ponto de vista de estrutura e gestão, o que mais chama a atenção na federal gaúcha é a continuidade do gestor do cargo – o qual fez o projeto de implantação da Ouvidoria (ainda em 2009), implantou o setor e comandou os ajustes para receber a LAI. A continuidade é positiva para o setor e para a implementação dos processos, avaliam os entrevistados. Nesse cenário, percebeu-se a necessidade de um sistema específico para gerenciar as demandas da Ouvidoria, no qual também é feito o registro e o acompanhamento dos pedidos de informação. Esse sistema, chamado de Sistema Eletrônico da Ouvidoria da UFRGS e inicialmente desenvolvido por uma empresa de *software*, foi adaptado pela área de Informática às características da instituição. Os chefes e diretores dos setores recebem as demandas por intermédio desse sistema e incluem as respostas na mesma plataforma. Existe a possibilidade de gerar relatórios internos sobre todos os contatos recebidos pela Ouvidoria (denúncias, reclamações e pedidos de informação, por exemplo), bem como os principais temas e a situação de cada demanda.

De forma mais abrangente, entre os anos de 2015 e 2017, a instituição criou quatro comissões para tratar temas relacionados à transparência e ao acesso à informação: dados abertos, classificação de documentos sigilosos, perguntas frequentes e um grupo para debater divulgação/transparência de forma geral. A comissão sobre perguntas frequentes elaborou a orientação de como esse material deveria ser divulgado na página da instituição na internet e

cada setor realizou da sua forma. Na página da instituição destinada ao Acesso à Informação há uma aba que remete aos setores/temas com a publicação de perguntas frequentes. No entanto, essa veiculação não é padronizada (há publicações em html e outras em PDF, por exemplo) e nem todos os *links* estão funcionando. “Vários (setores) já disponibilizaram as informações mais básicas, estão na página, mas nem todos disponibilizaram, e nem todas as informações estão completas. Todas as unidades estão trabalhando nisso e estão cientes da (necessidade de) disponibilização”, diz o entrevistado 2A (Informação verbal, 2018). Dessa forma, mesmo com a iniciativa voltada às perguntas frequentes, a transparência ativa é um desafio. “[...] ainda estamos trabalhando (na disponibilização das perguntas frequentes), porque tem que ter a informação correta, pesquisar tudo para não colocar nada errado. Quando você termina uma etapa, daqui a pouco já tem que atualizar. É uma coisa constante”, avalia.

A classificação de documentos e informações sigilosas, que também é tema de uma das comissões citadas acima, é um dos pontos de maior dúvida na execução da lei ainda hoje, de acordo com os entrevistados. Essa questão relaciona-se com a cultura do sigilo, uma vez que a indefinição sobre as informações sigilosas é usada como forma de não disponibilizar a informação solicitada.

De certo que as instituições públicas sempre tiveram como uma cultura não dar informações. Quando veio a LAI foi um choque, naturalmente, porque agora as pessoas não podem dizer mais que não podem dar informações. Se elas tiverem motivos que demonstrem, por exemplo, que aquela informação solicitada se trata de dado pessoal de algum servidor ou de algum processo que esteja em sigilo, elas têm de explicar muito bem para caracterizar claramente que de fato aquela informação não pode ser divulgada. Nós temos ainda situações desse tipo. Por exemplo, e-mail institucional é dado pessoal ou dado institucional, é obrigatório ser oferecido? É uma questão que ainda não tem muita clareza. Existem setores que *fincam o pé* no sentido de que essa é uma informação pessoal, porque a lei não deixa muito claro o que é dado pessoal. Tem que esclarecer melhor, porque, se não, fica essa disputa. Você encaminha para o setor, este informa que não pode oferecer porque é dado pessoal. A CGU manda oferecer dizendo que não é dado pessoal, mas não explica o que é dado pessoal. (Informação verbal, INFORMANTE 3A, 2018).

Os informantes reportam que é preciso esclarecer melhor também como deve ser o procedimento em relação às solicitações que envolvam pesquisas acadêmicas, isso porque, segundo eles, algumas demandas são muito extensas ou requerem tratamento de dados. “As pessoas, muitas vezes, extrapolam o seu pedido, pedem informações absurdas, documentos imensos. [...] Eles querem que a gente faça a pesquisa pra eles. Eles fazem muito isso e o

Ministério [refere-se à CGU] apoia. Não tem um limite. Limite é o que precisa ser colocado”, entende o entrevistado 3A (Informação verbal, 2018).

Em relação à interação com a Comunicação, mesmo reconhecendo o setor como atuante e disponível, os relatos por parte dos entrevistados foram de ações pontuais envolvendo atendimento a pedidos de informação ou solicitações para divulgação de informação na página da instituição. Uma das passagens ilustra essa situação operacional: “É uma relação (com o setor de Comunicação) muito horizontal. Se eu preciso (divulgar alguma coisa ou colocar no site), eu ligo pra lá e eles dizem ‘não tem problema, é pra já’”. Do ponto de vista da comunicação interna, existe a percepção de que o contato com os setores aumentou, por conta do diálogo frequente envolvendo envio, explicações e dúvidas sobre demandas. “Ampliou a comunicação da universidade com a população de forma geral, pois a interação existe no momento em que você divulga qualquer coisa de algum departamento. E já está criando esse vínculo de comunicação com aquela unidade, que envolve a comunicação interna”. (Informação verbal, 2A, 2018).

7.1.3. LAI na UFMG: uma diretoria de governança informacional

O setor responsável pelo atendimento da Lei de Acesso na UFMG faz parte da Diretoria de Governança Informacional (DGI). A diretoria foi instituída em 2014, com a chegada de uma docente para chefiar a área, e comporta o SIC e a Ouvidoria. Cada setor funciona com um servidor, apoiado por bolsistas, quando possível⁸⁵. A pessoa responsável pela DGI é, ao mesmo tempo, ouvidor (a), autoridade de monitoramento da LAI (artigo 40) e diretor (a) de Governança Informacional. De acordo com os entrevistados, a constituição da DGI teve como objetivo dar mais visibilidade à questão do acesso à informação na Universidade e também contribuir para os processos de gestão da informação. “A Ouvidoria existia desde 2009, mas precisava de uma visibilidade no âmbito da Universidade. Temos algumas iniciativas relacionadas à ideia de governança informacional mesmo, que é tentar pensar a questão da tecnologia, da comunicação e da gestão da informação na instituição”, explica o informante 8B (Informação verbal, 2018).

Os servidores apontam que compartilhar a estrutura administrativa e a sala com a Ouvidoria é uma vantagem, tanto do ponto de vista da compreensão das demandas e identificação de possíveis crises, quanto do contato com os demais setores e do respaldo

⁸⁵ O apoio dos bolsistas está demarcado com a ressalva de *quando possível*, porque nem sempre a contratação e a manutenção dos bolsistas dependem do setor interessado. Os entrevistados citaram o apoio de bolsistas para a elaboração dos materiais gráficos relacionados à LAI, por exemplo.

institucional. “Ao trabalhar no SIC com a visão da Ouvidoria, eu analiso as demandas de forma muito mais ampliada, com muito mais critério. Já prevendo algumas coisas: ‘olha, isso aqui, eu acho que vai dar nisso’ [...]. Você consegue prevenir muitas coisas e gerir de um modo mais eficaz”, diz o informante 7B (Informação verbal, 2018).

A partir da natureza da demanda que a gente recebe, é possível, por exemplo, detectar que aquilo ali é uma denúncia e não uma demanda de informação. E vice-versa. E, aí, o fato de estar no mesmo setor e com a mesma equipe tratando das questões. E, a gente como equipe tendo conhecimento institucional, facilita muito o modo como a gente vai se dirigir aos setores (Informação verbal, INFORMANTE 8B, 2018).

O SIC registra e acompanha as demandas pelo sistema da CGU, o e-SIC. Mas, internamente, para agilizar a tramitação dos pedidos de informação e auxiliar na sensibilização dos servidores, o setor instituiu uma espécie de pontos-focais nas áreas. Uma das primeiras medidas foi o envio de uma carta de apresentação, juntamente com uma cópia da Lei e um livro sobre o tema. “Estabelecemos contatos específicos nos lugares mais demandados, pró-reitorias, unidades acadêmicas, que pudessem ser nossos parceiros. Um servidor que fosse ponto de referência – e ponto de contato – para enviar as demandas. Criamos um fluxo e uma rede de colaboração”, explica o informante 8B (Informação verbal, 2018). Essa rede de apoio tem contribuído para que os servidores expliquem/conversem sobre as demandas e trabalhem em conjunto para agilizar a resposta ao pedido de informação e também na divulgação de informações solicitadas com recorrência em transparência ativa – ainda um dos gargalos da instituição.

Além dessa iniciativa de esclarecimento inicial e formação de rede, a DGI produz materiais gráficos informativos para distribuição nos campi (cartão postal, pôlderes e cartazes) e publica uma revista eletrônica sobre o tema, no repositório da instituição. Esses materiais foram feitos internamente no setor, sem contato ou apoio do setor de Comunicação. Há também, de forma mais recente e ainda inicial, a constituição da Ouvidoria itinerante. “Chamo de Ouvidoria itinerante, mas, na verdade, é uma espécie de DGI itinerante. Falamos quem nós somos, o que é que a gente faz aqui. [...] Porque nós temos que ter um momento com os docentes, os técnicos, e um momento com a comunidade estudantil, mesmo” (Informação verbal, INFORMANTE 8B, 2018).

Entre as principais melhorias apontadas pelos entrevistados, está o reconhecimento da Ouvidoria e da DGI como um espaço de busca por direitos. Os desafios estão relacionados à melhoria dos sistemas internos de informação, à superação da cultura do sigilo e à melhoria da transparência ativa.

Quando a Lei de Acesso à Informação chegou, ela chegou numa espécie de ‘cumpra-se’. Ainda que todo mundo saiba do direito humano à informação, essa ideia do acesso como regra passou a vigorar com o surgimento da lei. E, aí, nem todos os setores, inclui aí as universidades, nem todos os setores estavam preparados. Preparados no sentido de ter um fluxo transparente de processamento dessa informação. Percebemos esse tipo de dificuldade, que não deve ser só da UFMG. [...] Cada setor tem o seu jeitinho quase idiossincrásico de tratar a informação, cada setor com suas condições, com a característica, o perfil da equipe, vai organizando do modo que fica mais possível pra eles. Só que a Lei de Acesso à Informação e a própria Ouvidoria, via e-Ouv e e-Sic, faz com que a CGU tenha uma panorâmica de tudo que está acontecendo. Eles estão propondo novas coisas, e tendo uma condição de monitorar em tempo real todas as nossas atividades, em nível nacional. Então, eles conseguiram isso em função dessa interação via e-Sic. Só que esse desdobramento, nas instituições, não aconteceu (Informação verbal, INFORMANTE 8B, 2018).

Ainda sobre a implementação da LAI, neste momento, é importante registrar que os servidores passaram por treinamento sobre o tema quando ingressaram no setor e mantêm participação em eventos e capacitações, um deles inclusive especializou-se academicamente na área.

Em relação à interação com o setor de Comunicação, houve a identificação de contatos pontuais, principalmente, relacionados à publicação de matérias no portal da instituição e de averiguação de registro de denúncias ou pedidos de informação em momentos de crise institucional ou de veiculação de notícias delicadas na imprensa. “A (nossa) interação tem que ser grande (não é tão grande como deveria), mas tem que ser grande no sentido que eles têm que deixar visível uma comunicação institucional que aponta pra essa ideia de transparência”, opina o informante 8B. Há, no entanto, a experiência de elaboração do novo portal da Universidade que iremos aprofundar mais adiante.

7.1.4. LAI na UFPE: experiência da pró-reitoria de comunicação, informação e TI

A Coordenação de Acesso à Informação está instituída na UFPE desde 2012. Com a criação da Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (Procit)⁸⁶, em 2014, a Coordenação passou a integrar essa estrutura administrativa. Um dos objetivos dessa iniciativa, segundo os entrevistados, é melhorar e integrar os sistemas de informação da instituição e aprimorar os processos de comunicação. Em relação à Lei de Acesso,

⁸⁶ A dissertação de Suzane Oliveira (2016) mostra como se deu a construção da pró-reitoria, a centralidade do debate em torno da comunicação e aponta alguns desafios nessa implementação. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24789/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Suzane%20Mayara%20Leon%20Ramos%20Martins%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

especificamente, a avaliação é de que a introdução da norma foi um motivador para o debate que já estava em curso na Universidade.

A discussão é anterior à LAI e anterior à Pró-Reitoria. Há cerca de 15 anos, um grupo de professores da universidade, de áreas muito diferentes (por exemplo, administração, comunicação, T.I, o pessoal da informática – a computação aqui na UFPE é muito forte). Essas pessoas começaram a conversar e a entender que estava ocorrendo uma mudança muito importante nessas questões de comunicação e informação associadas à tecnologia. E, que a Universidade estava tratando isso de uma maneira muito distribuída. Então, desde o início a gente percebeu que essas múltiplas unidades, cuidando cada uma de uma coisinha era um erro estratégico. E, foi a partir dessas discussões que foi se chegando a uma ideia de se ter uma unidade que congregasse as ações não só de comunicação, de informação, ou seja, aquilo que a gente tem como informação que envolve, inclusive, biblioteca, repositório institucional. E a Lei de Acesso à Informação entra nesse território. (Informação verbal. INFORMANTE 11C, 2018).

A Coordenação de Acesso à Informação faz parte da Diretoria de Informação, uma das três diretorias da Procit. Atualmente o setor é composto por três servidores (um está em licença para tratamento de interesse particular). Assim como na UnB, em que houve relato de carência de treinamento, na federal pernambucana, as pessoas que estavam no setor desde o começo fizeram cursos na área, a mais recente, porém, ainda não recebeu capacitação específica.

A criação de uma pró-reitoria é vista como uma vantagem e uma oportunidade pelos servidores entrevistados, tanto do ponto de vista político e estratégico, pois representa mais força às ações da área, quanto no âmbito operacional da norma, porque a nova configuração tem auxiliado na agilidade das respostas que dizem respeito ao setor ou em caso de dúvidas. “As diretorias trabalham integradas. Conseguimos conversar e requerer coisas, já estabelecer prazos e dar um *feedback* rapidamente. Como há demandas frequentes sobre determinado tema, vejo que são da área de TI, ou da área de Informação, eu já dou o alerta pro pessoal”, relata o informante 12C (Informação verbal, 2018).

O respaldo político e estratégico pode ser observado na implantação e coordenação de esforços para melhoria de sistemas de informação (como o Laboratório de Dados Abertos e Informação que estava prestes a ser inaugurado quando realizamos a visita à Universidade) e nos exemplos de intermediação de situações delicadas ou em casos de negativa de informação junto a diretores de unidades acadêmicas e demais chefias. Um informante relata uma das situações em que o pró-reitor teve de intermediar e aponta a contradição entre o discurso de transparência e a prática nas instituições.

Em termos teóricos, aparentemente, todo mundo é a favor de transparência. A prática nos mostra que isso não é verdade. Que muitas pessoas ainda não entendem que a informação de uma instituição pública é pública. Claro, a partir de critérios que são conhecidos, limites de transparência, que todo mundo sabe, mas a informação é pública. O problema é, por exemplo, chega uma demanda (a gente vê isso aqui constantemente) e o servidor responsável, simplesmente, acha que não deve responder. Tivemos problemas seríssimos porque uma faculdade achava que não tinha nenhuma obrigação de responder, por razões inclusive técnicas, jurídicas. Só que a lei existe. Então, você percebe claramente uma espécie de contradição entre discurso, que é um discurso pela transparência e certas práticas. [...] Às vezes o pró-reitor tem que ligar para o gestor. Você imagina? É um caso inconcebível, na verdade, você ter necessidade de envolver um pró-reitor pra pedir ou sugerir, ou aconselhar, um gestor de uma unidade da universidade a responder à Lei. (Informação verbal, INFORMANTE 11C, 2018).

Apesar de a visão estratégica da gestão ter contemplado a união e a coordenação dos processos de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação, a interação efetiva entre as áreas de Comunicação e de Informação ainda pode ser considerada baixa. “Por mais que haja integração, percebo que a LAI fica ali, naquele cantinho, as pessoas cuidando da LAI. Devia haver mais integração com relação ao tipo de resposta que se dá, até a formulação dessas respostas. (...) a LAI funciona como um corpo autônomo que está aqui presencialmente”, observa um dos informantes, ao completar: “Entendemos a Lei de Acesso como uma interface com a sociedade, mas ainda temos muito a avançar, por exemplo, na forma como a gente está falando com as pessoas”.

Mesmo com avanços em relação à perspectiva de que as informações produzidas e/ou custodiadas pela instituição são públicas, os informantes também registram entraves por causa da cultura do sigilo, como os apontados na fala anterior de um dos informantes, e também porque ainda há dúvidas sobre o que é informação sigilosa – existe uma comissão trabalhando na classificação dos documentos sigilosos da instituição. Outra questão é a compreensão enraizada em alguns setores de que a informação pertence ao órgão ou ao servidor.

A gente se depara com vários empecilhos, inclusive e principalmente, em relação à cultura do sigilo, que ainda é muito forte nas instituições. Mas, desde 2012 até hoje, percebo muita diferença. Nós avançamos bastante. Resumindo, eu acredito que a UFPE tem, sim, implementado a LAI de forma efetiva. Nós temos monitorado, sempre tentando melhorar, buscando melhorias, ações que possam otimizar realmente a LAI na instituição. (Informação verbal, INFORMANTE 12C, 2018).

Outra dificuldade apontada com recorrência é a necessidade de melhoria dos sistemas de gestão da informação. O principal problema para a equipe é a falta de integração dessas plataformas. Também houve relato de que muitos pedidos tratam de pesquisas acadêmicas

com nível de detalhamento acima do que é possível fornecer dentro do prazo ou do que a força de trabalho dos setores permite.

Recebemos muitas pesquisas. Faço uma triagem e verifico quais são realmente viáveis de serem respondidas e encaminhadas para as unidades responsáveis, porque, muitas vezes, são pesquisas tão subjetivas que não faz sentido o demandante utilizar o SIC como instrumento de pesquisa. Há casos em que oriento o demandante a entrar em contato direto com o setor e verificar a possibilidade de o setor participar da pesquisa, para que o setor não se sinta obrigado pela Coordenação a responder a pesquisa. Quando é algo objetivo, ou questões que fazem parte do rol das questões de transparência ativa, e que de alguma forma a Universidade não atualizou no portal, é feita a demanda, porque [...] são informações de conhecimento público, o público precisa ter essas informações, que não estão lá porque não houve uma atualização da página da unidade, do portal institucional. (Informação verbal, INFORMANTE 12C, 2018).

Nesse sentido, a transparência ativa é colocada como um desafio. Foi relatada a iniciativa de conscientização pontual dos setores demandados, reforçando a necessidade de esses publicarem as informações no portal da Universidade, mas a página está passando por reformulação (um novo *site* foi lançado em 2017) e alguns *links* e informações estão fora do ar⁸⁷ ou sendo revistas. “Temos uma plataforma em implantação. Estamos fechando o edital para licitação, para ter respaldo maior de manutenção e suporte, e de avanço das versões mais modernas dessa plataforma”, explicou o entrevistado 9C (Informação verbal, 2018).

Das universidades pesquisadas, a UFPE foi a única que relatou uma atitude proativa em relação às respostas das demandas. Enquanto os demais setores informaram enviar os pedidos às áreas responsáveis, mesmo quando têm acesso ao dado, a equipe da federal pernambucana reportou a criação de um banco de informações, para agilizar as respostas. O que não está contemplado nesse documento – ou precisa de atualização – é enviado às áreas por meio de um sistema interno de informações acadêmicas e acompanhamento de processos chamado SIGA-Processo. No início da implementação da LAI, a Coordenação utilizava mensagens por correio eletrônico e contatos por telefone para repassar as demandas, no entanto, esse modelo se mostrou ineficiente devido à falta de possibilidade de controle e responsabilização. “Ficávamos sem respaldo para responder à CGU, caso aquela demanda não fosse respondida em tempo hábil. Então nós tivemos de burocratizar”, lamenta um dos entrevistados. O registro, acompanhamento e resposta aos pedidos de informação são feitos via e-Sic. A Ouvidoria da instituição não faz parte da Procit. Está em curso um processo de

⁸⁷ Um exemplo: durante a pesquisa exploratória, tentamos buscar informações sobre o último concurso para Comunicação Social na UFPE e o *link* estava fora do ar.

aproximação entre as áreas em função da integração dos sistemas e-Sic e e-Ouv, do governo federal.

7.1.5. LAI na UFPA: a implementação mais recente

Entre as universidades pesquisadas, a federal paraense foi a última a criar um setor para tratar das demandas da Lei de Acesso à Informação. O Serviço de Informação ao Cidadão foi instituído em 2016, após cobrança da CGU, e regulamentado em maio de 2018. Até então os pedidos de informação estavam sendo recebidos por uma área da Pró-Reitoria de Planejamento.

A UFPA demorou um tempo para implementar. Talvez a administração não tenha visto isso como prioridade num primeiro momento. Lembro-me de ter conversado sobre isso em 2014. Teve que vir a CGU e dizer: ‘como é que é? Tem que fazer’. O entendimento era de que a Universidade já dava informação, por que criar mais uma estrutura? Não por uma questão proposital (a não criação do SIC), e, sim, porque os órgãos de auditoria e ouvidoria são bem atuantes. (Informação verbal, INFORMANTE 15D, 2018).

A implementação tardia e isolada de outras estruturas administrativas já existentes acarretou ao setor, por um lado, dificuldades iniciais de organização (sala, equipamentos, recursos humanos), e por outro, acúmulo de demandas não-respondidas. Como observamos no panorama geral, a instituição tem 79 pedidos de informação fora do prazo (referente ao levantamento feito em outubro de 2018). “Quando assumimos, tivemos de zerar o passivo que estava parado há dois, três anos. A CGU até nos disse que a Universidade era uma das piores”, conta o informante 15D (Informação verbal, 2018).

A justificativa para a criação de um setor vinculado diretamente ao Gabinete do Reitor foi o entendimento, por parte da administração, de que se tratava de um tema distinto ao da Ouvidoria – e de que essa, por sua vez, não teria espaço físico para abrigar os servidores que atenderiam ao serviço. “Depois se compreendeu que talvez não fosse o caso, estrategicamente, para diferenciar a Ouvidoria, que está mais voltada a demandas imediatas, individuais ou de reclamação. Já o SIC é para prestar a informação, fazer com que a informação chegue. No sentido de mais conteúdo”, diz.

O SIC da federal paraense atua hoje com três servidores e dois bolsistas. Recebe e acompanha as demandas pelo sistema eletrônico da CGU, o e-SIC. Internamente, os pedidos são enviados às áreas por meio de memorando impresso. A intenção da equipe é criar um

sistema eletrônico próprio. Outro objetivo é melhorar a página destinada à Transparência, gerenciada atualmente pelo setor de Comunicação.

Assim como nas outras universidades pesquisadas, um dos desafios da UFPA é a conscientização dos servidores para atendimento às demandas e a responsabilização por parte desses em relação aos prazos de resposta.

O principal desafio é a compreensão da importância do papel que desempenha a transparência. Não o setor por si só. A importância desse processo para a gestão. Fazer com que os gestores compreendam isso. Compreender e assumir o seu papel de gestor, porque isso, aqui, também é um problema. As pessoas não querem assumir, preferem passar para o outro fazer o papel. A instituição é pública e deve dar satisfação por isso. Corresponsabilidade. A gestão não é setorializada, é uma rede. Diz respeito a todos. Se não funciona na ponta, compromete as outras realidades. (Informação verbal, INFORMANTE 15D, 2018).

Também houve relatos de muitas demandas envolvendo pesquisas acadêmicas, que estariam extrapolando a capacidade de resposta ou mesmo a competência da Universidade. “São questões dispersas. Desde foto de Altamira (cidade do Pará) até situações geográficas do Estado. São perguntas de pesquisa de campo. [...] Temos um quadro muito enxuto. Há setores que funcionam com a maioria de bolsistas, fazendo o papel de servidor”, exemplificou um dos entrevistados.

Acerca da interação com a equipe de Comunicação, a avaliação é de que ainda é *incipiente*, limita-se, conforme os relatos, ao gerenciamento da página destinada à Transparência.

A nossa relação é [...] distante do que eu compreendo que deveria ser. Já tivemos algumas reuniões, mas temos uma deficiência enorme na Universidade. Nós não temos um setor de comunicação. A maioria das universidades, por exemplo, tem rádio. Nós não temos. A rádio aqui seria um bom meio de comunicação. A comunicação foi negligenciada. Isso é uma crítica que se faz junto à administração. A Ascom poderia ter uma relação mais estreita com a Faculdade de Comunicação e com outros setores, e ser o propulsor disso. Agora com a construção da página vamos ter uma relação mais estreita. (Informação verbal, INFORMANTE 15D, 2018).

Os relatos mostram, também, um entendimento operacional em relação às atividades comunicacionais, em especial, no sentido de ser um “canal propagador” que pode contribuir com a “divulgação” das questões relacionadas à transparência e à Lei de Acesso.

7.2. Apontamentos sobre a Comunicação nas universidades pesquisadas

Neste item, apresentamos informações referentes aos setores de Comunicação das universidades pesquisadas. Nessas áreas, buscamos identificar: a) a existência ou não de Política de Comunicação; b) o foco das ações de Comunicação (se mais voltadas para a cobertura/ divulgação das atividades da alta administração ou para o acompanhamento das atividades relacionados a serviços, pesquisa científica e temas da comunidade acadêmica); e c) processos de interação com a Lei de Acesso. Quando possível, apresentamos o número de trabalhadores (servidores – incluindo técnicos e docentes –, contratados via CLT e bolsistas) e os principais produtos de comunicação. A ideia não é traçar um quadro aprofundado, histórico, nem minucioso sobre a área em cada instituição. Trata-se de um panorama construído a partir das questões evidenciadas durante a pesquisa, e que podem contribuir para a análise interpretativa.

7.2.1. Apontamentos sobre a Comunicação na UFRGS

A Comunicação institucional da UFRGS é empreendida pela Secretaria de Comunicação (Secom). De acordo com as informações da página da instituição, 54 profissionais atuam na área, entre jornalistas, relações públicas, fotógrafos, produtores culturais, entre outros – além de 43 bolsistas⁸⁸. Entre os profissionais formados, a maior parte tem vínculo permanente com a instituição, por meio de concurso público. Há contratações via CLT de profissionais responsáveis pela produção do Jornal da Universidade. Além do Jornal da Universidade, periódico impresso publicado há 21 anos, a Secom é responsável pela Rádio Universitária e pela UFRGS TV, gráfica, portal institucional, assessoria de imprensa e design, entre outras atividades. De acordo com a página da Secom na internet, o setor é “responsável pelo planejamento e execução das políticas de comunicação da Universidade, em consonância com sua missão, visão e valores”⁸⁹. Apesar desta definição, que pode dar a entender que a instituição possui uma política, este documento ainda não foi formulado. Está em andamento um fórum de profissionais da área, com o objetivo de debater um documento neste sentido. Existe, ainda, a opção por manualização e edição de orientações por áreas, como, por exemplo, o manual de redes sociais.

⁸⁸ Informação obtida na página da Secretaria de Comunicação (Secom) da UFRGS. Disponível em <http://www.ufrgs.br/secom/>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

⁸⁹ Da mesma forma, esta informação consta da página da Secom, referenciada acima.

Uma das percepções dos entrevistados é de que o debate em torno da Política de Comunicação não evoluiu, até o momento, porque o setor atua de forma abrangente e estaria atendendo às expectativas da gestão e da comunidade acadêmica.

Já me questionei muito sobre isso e continuo sem a resposta: se os administradores têm conhecimento do que é comunicação? Do que deveria ser a comunicação? Como a gente faz além da expectativa, de certa forma, a comunicação dá conta de algumas coisas principais. Ela não dá conta de muitas outras coisas, mas ela se relaciona bem com os veículos de comunicação externos, ela tem uma boa visibilidade quando precisa ter e é tratada com respeito pela mídia. Então, de certa forma, ela contempla tudo o que deveria contemplar. Mas, formalmente, não tem nada que diga que daqui a quatro anos, quando vier outro gestor, que ele diga ‘Não quero nada disso! Não quero mais Facebook, não quero mais nada’ e a gente vai voltar lá no período dos releases e é só. (Informação verbal, INFORMANTE 1A, 2017).

Essa incerteza diz respeito também ao foco das atividades de Comunicação, hoje, na visão dos entrevistados, plural e equânime entre as ações da alta administração, de serviços e da comunidade acadêmica, embora alguns setores, como a Assessoria de Imprensa, tenham a atenção centrada, majoritariamente, na cobertura das atividades da Reitoria ou que envolvam a presença do reitor ou da vice-reitora.

Isso também é uma prestação de contas para o cidadão. Mas acho que tem muita coisa acontecendo em uma Universidade desse tamanho e dessa importância, que acaba não tendo a cobertura, a divulgação. [...] A visibilidade que tem que ser dada pra administração não precisa ser de promoção do gestor. É uma visibilidade da administração, que é de comunicação pública também. Quer dizer, o que aqueles gestores estão fazendo na universidade. [...] Acho que a cobertura do gabinete é necessária, mas sem ser uma coisa pessoalizada. (Informação verbal, INFORMANTE 4A, 2018).

A despeito de a Comunicação (interna e externa) ser considerada um fator relevante para o futuro da instituição⁹⁰, segundo o PDI, este mesmo documento define a Comunicação de forma instrumental. De acordo com o documento, trata-se de uma “ferramenta estratégica”, em que o foco das ações está em termos como *divulgação e disseminação*.

⁹⁰ De acordo com o seguinte trecho do PDI: Vale destacar o conjunto de fatores considerados relevantes para o futuro da Universidade, resultantes das conferências e seminários realizados ao longo do período do processo de elaboração deste PDI. Os principais fatores são os seguintes: financiamentos, parcerias, expansão, internacionalização, inovação científica e tecnológica, inovação acadêmica, qualidade, interdisciplinaridade, gestão (desburocratização e eficiência), comunicação (interna e externa), integração entre áreas de atuação (ensino, pesquisa e extensão), integração entre acadêmico e administrativo, integração entre áreas administrativas, autonomia, cultura para a diversidade, cultura para a integração, inclusão social. Diretamente relacionado ao desenvolvimento nacional, regional e local foi citado que deveria haver o comprometimento da Universidade com a educação básica e o fomento aos mestrados profissionais em áreas mais específicas. Porém, dois dos fatores mais citados tanto interna quanto externamente, são a transversalidade acadêmica e administrativa e o desenvolvimento de metas claras que possam ser monitoradas, sustentando a transparência das ações executadas relacionadas aos objetivos estratégicos. (PDI UFRGS 2016-2026, s/p).

A comunicação é uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento institucional. Dessa forma, faz-se necessária a criação de um Plano de Comunicação que direcione o incremento da divulgação das ações desenvolvidas na Universidade ou fora dela, como também da inserção ativa da UFRGS no cenário da divulgação científica, cultural e artística, com participação de docentes, discentes e técnico-administrativos. A comunicação interna deverá estar focada na disseminação das ações como forma de integração entre as diversas áreas e da comunidade em geral, utilizando-se para isso de meios tecnológicos disponíveis para alcançar todos os membros da comunidade acadêmica da forma mais abrangente e eficaz, garantindo a transparência e a visibilidade das ações da Universidade. (PDI UFRGS 2016-2026, s/p).

Há destaque para a necessidade de um Plano de Comunicação, que está listado inclusive entre os objetivos e as metas organizacionais. Na planilha destinada aos resultados esperados, consta a seguinte assertiva, sem detalhamento: “Comunicação interna (transparência, orientação, informativa, voltada à comunidade para a vida institucional) e externa. Comunicação visual. Política de comunicação”.

Ao examinarmos a dimensão 4 do RAAI, que trata de Comunicação com a Sociedade, percebe-se a repetição da definição destacada acima. É informada a elaboração de um plano interno de gestão, que buscaria articular, de forma estratégica, “conteúdo jornalístico, publicitário e institucional, com o objetivo de apropriar as diferentes mídias, linguagens e plataformas disponíveis, e, assim, desenvolver ações para fortalecer a imagem e a identidade da UFRGS junto aos seus públicos”. (RAAI, 2017, p. 190).

Após citar diversas ações desenvolvidas durante o ano de 2017, entre elas o Portal do Ingresso, com informações sobre as diferentes formas de ingresso e a documentação necessária, o RAAI registra, em consonância com os relatos dos entrevistados, o início do fórum de discussão de comunicadores da UFRGS, cujo objetivo seria “proporcionar maior integração entre os profissionais que atuam em setores e cargos de comunicação na Universidade, oportunizando a troca de experiências e a elaboração de um diagnóstico sobre as demandas de trabalho, iniciativas e desafios enfrentados por esses profissionais”. Está entre as finalidades do grupo, também, refletir sobre os conceitos de comunicação pública e institucional e sobre a construção do documento com as políticas de comunicação da Universidade.

Conquanto a percepção dos entrevistados seja de que a Lei de Acesso não representou alterações significativas nos processos e procedimentos de Comunicação, ao menos duas questões sobressaem. A primeira diz respeito à atualização constante da página destinada às informações gerais da instituição – UFRGS em Números –, que é utilizada como fonte de

dados para atendimento à imprensa e para elaboração de matérias da própria Secom. Isso é visto como repercussão da LAI e traz contribuições positivas para o dia a dia da Comunicação.

(UFRGS em Números) está muito atualizada, que não era antes. Hoje você entra nessa página e tem uma radiografia da Universidade. De quantos técnicos, de quantos docentes, de quantas bolsas, de quanto cresceu, de onde estão sendo investidas as verbas. [...] A Secom utiliza bastante. [...] Mesmo que nós não tenhamos interferência direta, esse trabalho com a lei, de respeito à lei, facilita o nosso trabalho. (Informação verbal, INFORMANTE 1A, 2017).

Outra questão apontada é o fato de que a Lei é usada como argumento para sensibilizar gestores a prestar informações, no sentido de que não adiantaria tentar esconder determinada informação, porque os públicos e/ou os jornalistas podem buscá-las via LAI. “Alguns setores têm dificuldade de abrir as informações, em dizer exatamente o que está acontecendo. Ficam escolhendo as palavras e a forma como vão dizer, e nos dão a informação meio incompleta, ou com alguns eufemismos”, diz um dos informantes, ao relacionar essa situação com a cultura da instituição e também com a percepção de que a Universidade é pouco transparente, apesar de a transparência constar com dos valores institucionais do PDI. “A UFRGS é uma Universidade pouco transparente. E nós da Comunicação não temos quase relação nenhuma com a Ouvidoria e nem com o setor que cuida do atendimento à transparência”, concluiu.

7.2.2. Apontamentos sobre a Comunicação na UFPA

A organização atual do setor de Comunicação da federal paraense pode ser considerada recente. A Divisão de Imprensa, chamada de Assessoria de Imprensa, passou a ser Assessoria de Comunicação Institucional em 2009; quatro anos depois, em 2013, houve a aprovação de um regimento interno pelo Conselho Universitário⁹¹. Até então o setor era, majoritariamente, composto por jornalistas e tinha atuação restrita às demandas da Reitoria. Com a mudança, houve o ingresso de profissionais de diferentes áreas, como relações públicas, design e produtor audiovisual; as atividades foram divididas em quatro coordenadorias: coordenadoria de imprensa e informação; coordenadoria de web e redes

⁹¹ O histórico da Ascom, disponível na página da instituição na web, registra que o nome do setor mudou em março de 2009. De acordo com o texto, “em 31 de março de 2009, durante a gestão do reitor Alex Fiuza de Melo, uma resolução do Conselho Universitário reestruturou a antiga Divisão de Imprensa que recebeu nova denominação: Assessoria de Comunicação Institucional”. O regimento interno com a atual configuração data de setembro de 2013. Disponível em https://ascom.ufpa.br/documentos/Resolucao_719_Regimento_ASCOM_UFPA.pdf. Acesso em 10 de nov. de 2018.

sociais; coordenadoria de divulgação científica e coordenadoria de marketing e propaganda. Hoje 12 profissionais atuam no setor, com o auxílio de aproximadamente 16 bolsistas. Além de produzir conteúdo para o portal da Universidade e para a TV web UFPA, o setor edita o Jornal Beira do Rio⁹², com enfoque na produção científica da instituição.

A alteração de fato para um olhar mais global, que ultrapasse as atividades de uma assessoria de imprensa, porém, ainda é um desafio. Por isso, a percepção dos entrevistados é de que as ações do setor ainda estão muito atreladas às atividades da Reitoria, apesar de se buscar um foco em serviços e em questões mais amplas, que envolvam a comunidade acadêmica.

Fizemos a seguinte pergunta na última eleição para Reitoria: a Ascom tem que fazer a comunicação da Reitoria ou da Universidade? A resposta geral foi de que dá para fazer as duas coisas. [...] Somos um órgão ligado ao gabinete, não temos recursos próprios. No nosso regimento está expresso que somos Assessoria de Comunicação da UFPA, não é exclusivo do Gabinete. É nisso que me agarro para justificar algumas pautas. E também é por isso que estamos nesse esforço para a criação da política. [...] Se for para dizer um perfil, diria que tentamos fazer as duas coisas. Mas ainda trabalhamos muito para os dirigentes, os dirigentes de área, os docentes. Pouco para aluno e pouco para técnico. (Informação verbal, INFORMANTE 14D, 2018).

Nesse sentido, a constituição de uma política de comunicação é vista como possibilidade de efetivação da comunicação institucional, pois traria mais respaldo e planejamento às ações do setor. “Se ficarmos só apagando incêndio, ficaremos dez anos do mesmo jeito. Não se constrói nada. A política também serve como norte. Estamos fazendo isso, com esse objetivo e estamos nesse caminho. Daqui a cinco anos, vamos rever e perguntar: estamos nesse caminho?”, frisa o informante 14D (2018). Entre as iniciativas nessa direção estão a constituição de uma rede de colaboração com comunicadores de outras unidades, a realização de *media training* com gestores e docentes e a apresentação da equipe e dos serviços do setor para o colegiado das unidades.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPA, um dos 20 objetivos estratégicos da instituição é aprimorar a comunicação institucional, detalhado no documento da seguinte forma: “Aprimorar a comunicação com os diversos públicos da Instituição por meio de uma linguagem clara e acessível, em todos os suportes, plataformas e meios de comunicação disponíveis”. (PDI UFPA, 2016, p.37). Embora o item denominado Política de Comunicação Institucional (PDI UFPA, 2016, p. 49) faça referência aos princípios

⁹² Informações obtidas junto aos entrevistados e por meio da página da Universidade. Disponível em www.ufpa.br. Acesso em 10 de nov. de 2018.

que devem guiar este trabalho – o respeito à ética e à liberdade de imprensa; o pluralismo de ideias e de pensamentos; a divulgação irrestrita do conhecimento; e o respeito à diversidade da pessoa humana –, não há informação de como isso tem sido feito ou de como deva ser feito.

Da mesma forma, a elaboração de uma política de comunicação para a instituição não está no rol de iniciativas estratégicas. Em relação à Comunicação, as atividades indicam questões operacionais, entre elas: pesquisa de opinião on-line anual com a comunidade acadêmica sobre as mídias da Ascom; projeto de monitoramento e aperfeiçoamento da comunicabilidade das redes sociais oficiais; criação dos manuais de comunicação e de informações da Ascom e projeto da Agência de Notícias da UFPA. O RAAI reforça a necessidade de aprimorar a comunicação com base em uma pesquisa de opinião com a comunidade universitária realizada em 2015/2016. Não há menção à política para a área.

Conquanto exista o entendimento expresso nos documentos de gestão acerca da necessidade de melhoria da Comunicação, um dos entrevistados aponta que isso não resulta, necessariamente, em mais recursos para área, seja em relação à equipe ou à estrutura.

Você está dizendo publicamente que um dos objetivos está na área de Comunicação, mas, diferentemente de outros objetivos, isso não reverte em investimento para que a área realmente faça isso. Somos apenas cobrados, porque tem a demanda institucional para que isso aconteça, mas você não tem mais gente nem mais recurso para isso. Então temos de dar conta das nossas atividades rotineiras, discutir nossas metas e a comunicação da instituição como um todo. E esta é uma tarefa extremamente complexa, porque a instituição tem uma estrutura muito complexa, (distribuída) em 12 campi, com dificuldade de acesso. (Informação verbal, INFORMANTE 14D, 2018).

Em relação à transparência e à interação com o setor da LAI, os relatos por parte dos entrevistados indicam contatos para suporte operacional das atividades de transparência, ainda que o setor tenha integrado a primeira comissão sobre o tema na instituição e proposto uma página para publicizar dados relevantes e o rol de informações solicitadas pela Lei. A Ascom insere os endereços eletrônicos (links) demandados pelos setores na página que hoje é destinada à Transparência. “Cada link aqui vai pra um setor, e ele toma conta. Claro, que, por exemplo, missão, visão e princípios, essa página é nossa”, diz um dos informantes. Ficou evidenciado um distanciamento entre os setores de Comunicação e LAI. “Se você me perguntar onde fica o SIC e qual o gestor, eu não saberia te dizer”. Outro entrevistado também reflete nesse sentido: “Prestamos assessoria pra eles. Na verdade é mais operacional. Quando precisamos de uma informação, entramos em contato; e eles da mesma forma”.

A possibilidade de melhoria na disponibilização e na organização de dados a partir da Lei também não parece ser uma realidade. “A questão de dados, principalmente, em relação aos alunos, é motivo de briga entre setores. Tivemos migração de sistemas, ainda em implementação. Se você perguntar para o setor X, ele te dará um dado, se perguntar o Y, será outro dado, se perguntar na faculdade do curso, outro. Existe uma grande preocupação por parte da gestão em padronizar isso”, diz o informante 14D (Informação verbal, 2018).

7.2.3. Apontamentos sobre a Comunicação na UnB

A Comunicação institucional na Universidade de Brasília é realizada, especialmente, pela Secretaria de Comunicação (Secom) e pela UnBTV. Embora em outras instituições estes órgãos estejam na mesma estrutura administrativa ou coordenados de forma conjunta, na UnB são setores separados – um configura-se como Centro de Produção Cultural e Educativa (CPCE) e o outro, apesar de utilizar o nome Secom, ainda está registrado nos documentos oficiais da instituição como Assessoria de Comunicação, vinculada diretamente à Reitoria. Neste item vamos focalizar a Secom, que, entre outros produtos e serviços, administra o portal da Universidade, a agência de notícias (ou, mais recentemente, setor de produção de conteúdo), fotografia, design e relações institucionais, além da assessoria de imprensa. Em torno de 28 servidores concursados atuam na Secretaria, conforme lista divulgada no site da instituição⁹³.

Apesar de um grupo de trabalho, formado por deliberação da Reitoria e composto por professores da Faculdade de Comunicação e por profissionais da Secom e da UnBTV⁹⁴, ter proposto, em 2016, uma política de comunicação para a Universidade, bem como a constituição de um órgão (superintendência), para congregar áreas afins e otimizar esforços, este projeto não foi implementado. Com a mudança de gestão ocorrida entre 2016/2017, um novo grupo de trabalho foi montado e as discussões foram retomadas.

Um dos principais desafios desta iniciativa tem sido a conscientização de parte dos integrantes do grupo sobre o que é uma política de comunicação, pois as demandas estariam muito centradas em questões operacionais, conforme relato. O diagnóstico inicial é de que o

⁹³ Disponível em <http://www.noticias.unb.br/atender/123-secom/equipe>. Acesso em 18 nov. 2018.

⁹⁴ A pesquisadora participou de parte dos trabalhos deste grupo, composto à época pelos professores da Faculdade de Comunicação da UnB (FAC) Fernando Oliveira Paulino, presidente do grupo e atual diretor da FAC, e Carlos Eduardo Esch e pelos servidores técnicos Neuza Meller, diretora da UnBTV, Salvador Menezes Júnior, coordenador administrativo da Secom, e Gisele Pimenta, editora da Secom. Mais informações estão disponíveis em <https://noticias.unb.br/76-institucional/686-reuniao-por-comunicacao-integrada-na-unb>. Acesso em 10 nov. de 2018.

trabalho deve abordar questões relacionadas a comunicação interna, a comunicação externa e a alternativas para a fragmentação de esforços existente hoje.

Nesse sentido, a UnB ainda não possui uma política de comunicação. Este item, inclusive, foi suprimido do novo PDI (2018-2022)⁹⁵. Enquanto o PDI antigo (2014-2016) reconhecia a necessidade de uma política de comunicação para a instituição e a colocava entre as metas, o documento atual não faz menção à iniciativa. Entre os objetivos e metas do novo Plano, estão a elaboração e a aprovação de um regimento interno, a definição de políticas e de critérios de divulgação de pautas e eventos (critérios de noticiabilidade) e a promoção de fóruns semestrais com servidores da UnB da área de comunicação para discussão de assuntos pertinentes à atuação desses profissionais. (PDI UnB 2018-2022, p. 256-259).

O Relatório de Autoavaliação de 2017, por sua vez, apresenta as ações da Secretaria de Comunicação por meio de itens relativos aos setores e às atividades, de forma isolada, com base em tabelas quantitativas (número de atendimentos à imprensa, número de notícias *clipadas*, número de acessos ao portal, entre outros dados) e sem apresentação de como essas ações poderiam estar articuladas com os objetivos da área, nem quais seriam estes objetivos de forma mais abrangente.

O foco principal das ações de comunicação não é consenso entre as fontes. Enquanto uma destaca a produção de conteúdo relacionada aos serviços e às pesquisas da instituição, a outra avalia que a atuação da Secom está muito mais concentrada na visibilidade das ações da alta administração. Neste quesito, um dos pontos que chama a atenção é o possível distanciamento entre profissionais da Secretaria e os dirigentes. “Não é mais a Secom que articula essa conversa com os diversos setores, com relação à assessoria de imprensa. Você fala com o Gabinete, que é o grande porta-voz para todos os assuntos institucionais. Hoje já não conseguimos mais procurar os decanos e perguntar a eles [...]”, diz uma das fontes, atrelando esse novo posicionamento à possível intenção de atendimento à Lei de Acesso. “Acho que isso tem a ver com a LAI, no sentido de que há uma preocupação em dar resposta, ou seja, as pessoas sentem que é uma lei, que é uma obrigação, que é um dever a ser feito”.

Há concordância, porém, sobre a inexistência de interação com a área responsável pela LAI, seja do ponto de vista de processos ou de procedimentos. Os relatos indicam interações pontuais, relacionadas a demandas de informação ou solicitação para publicar algo na página

⁹⁵ Conforme explicamos na seção dedicada à metodologia, realizamos a coleta e a pré-análise dos documentos de gestão (RAAI e PDI) em 2017, no entanto, além de atualizar a versão do Relatório de Autoavaliação, no caso da UnB, foi necessário atualizar o PDI, tendo em vista que houve publicação de um novo Plano, que compreende os anos de 2018-2022. Como já havíamos realizado a pré-análise do material anterior, referente aos anos de 2014-2018, foi possível fazer essa comparação.

da instituição. “Quando são provocados por um órgão superior, ou pedido de informação, e aí precisam ter alguma resposta, mandam para a Secom responder alguma coisa. Tudo operacional, burocrático, sem nenhum intercâmbio. Não há diálogo”, avalia o informante 18E (2018). Foi revelada ainda uma preocupação de que uma possível aproximação com o setor da LAI pudesse resultar em mais demandas de atividades para a Secretaria. “Não temos uma equipe grande que possa assumir outros trabalhos. [...] não queremos mais trabalho, porque já estamos bem fornidos. Nossa equipe é pequena para a quantidade de coisa que se faz. Agora, podemos sim conversar. Estamos abertos ao diálogo, à troca de informação”, afirmou o entrevistado 17E (Informação verbal, 2018).

7.2.4. Apontamentos sobre a Comunicação na UFMG

A Universidade Federal de Minas Gerais tem a maior estrutura de Comunicação entre as cinco universidades pesquisadas⁹⁶. Essa afirmação pode ser observada tanto em relação ao tamanho da equipe quanto na diversidade dos produtos e projetos administrados. São 66 servidores efetivos, além de profissionais contratados via fundação de apoio e de bolsistas, o que representa um grupo de aproximadamente 80 pessoas⁹⁷. O Centro de Comunicação (Cedecom) da federal mineira foi constituído em 2002, com a junção da Coordenadoria de Comunicação Social, ligada à Reitoria e mais voltada para o atendimento à imprensa externa, e do Centro Audiovisual. Hoje o Cedecom administra o portal da instituição (recém-lançado e construído pelo setor – inclusive a parte de programação), a Rádio UFMG Educativa, a TV UFMG e o Boletim UFMG, impresso semanal, entre outros serviços.

Apesar dessa nova configuração, ainda não houve institucionalização do setor, que segue como Diretoria de Divulgação e Comunicação Social nos documentos oficiais. Dessa forma, há dois debates em curso na Universidade: o de institucionalização do Cedecom e o de construção de uma política de comunicação para a área. “[...] são questões muito associadas, e

⁹⁶ Consideramos, para essa assertiva, a estrutura destinada especificamente à área e aos produtos de Comunicação da UFMG. Na UFPE, como iremos examinar, a Pro-Reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (Procit) funciona por meio de um núcleo gestor, dividido em três diretorias (Diretoria de Gestão da Informação; Diretoria de Processos e Tecnologias; e Diretoria de Comunicação). A Procit articula suas ações por intermédio das chamadas unidades integradas, como por exemplo, o Núcleo de TV e Rádios Universitárias(NTVRU); o Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI); o Sistema Integrado de Bibliotecas (SIB); a Editora Universitária. Cada um desses setores tem chefia e equipe própria, e autonomia de gestão financeira e orçamentária. Por esse motivo, não incluímos o número de total de servidores ligados à Procit na comparação sobre as estruturas de Comunicação. Além disso, a Assessoria de Comunicação (Ascom), atualmente, não faz parte da Procit. Essa organização será explicada no tópico destinado aos apontamentos sobre Comunicação na UFPE. Informações gerais sobre a Pró-reitoria estão disponíveis em <https://www.ufpe.br/procit/sobre-a-procit>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

⁹⁷ Conforme informação verbal por parte de um dos entrevistados responsável pela gestão da área.

não mera burocratização. Tem a ver com o reconhecimento do fazer comunicacional com algo prioritário na instituição. [...] Não é pensar a comunicação só a partir dos instrumentos que ela tem. Vamos deixar de ser instrumental quando estruturarmos esse debate”, pontua a fonte 5B (Informação verbal, 2018).

O Relatório de Autoavaliação da UFMG também reconhece a necessidade de uma visão global em relação ao setor, em articulação com outras estruturas que empreendem Comunicação, por meio de uma política para a área. Um dos trechos do documento sugere, especificamente, como este tema deveria ser tratado no próximo PDI⁹⁸ da instituição:

Não parece adequado que o Plano de Desenvolvimento Institucional, naquilo que concerne o campo de atuação da Comunicação, se atenha a metas e ações pontuais (criação de laboratórios e programas, desenvolvimento de aplicativos, proposta de parcerias etc.) como as enumeradas e previstas no PDI ainda em vigor. O próximo Plano de Desenvolvimento Institucional deve oferecer diretrizes conceituais que assegurem o entendimento do que venha a ser a “prática da comunicação institucional na e pela UFMG” – deve, portanto, indicar ações globais e estruturantes. Por exemplo, a Universidade carece de uma política de comunicação, documento capaz de orientar essa prática na Universidade, instituição que reconhece nos anos 2000 a necessidade da comunicação como área técnica, mas que não assegurou, por meio de uma política, a organicidade desta atividade. A falta de uma política de uma comunicação dificulta a gestão de diversos processos, como articulação dos diversos núcleos de comunicação existentes na Instituição. Levantamento realizado em 2015 apontou a existência de estruturas de comunicação, além do próprio Centro de Comunicação, em 21 unidades administrativas, 12 unidades acadêmicas e em nove projetos e programas. (RAAI UFMG, 2017, p. 69).

Uma das medidas nesse caminho tem sido a realização de colóquios com profissionais e representantes de outras universidades e de entidades da área para se compreender exemplos e alternativas de atuação. As discussões têm como base a concepção de Comunicação Pública e também a organização dos processos de comunicação. “As premissas da Comunicação Pública nos orientam, de interesse público, de acesso, de democratização de conteúdo. Que, inclusive, nos apoiam para fazer um trabalho em relação ao processo de divulgação do conhecimento científico.” (Informação verbal, INFORMANTE 5B, 2018).

O PDI 2013-2017, ainda vigente, traz como um dos principais objetivos a implantação do sistema UFMG digital. Entre as medidas nesse sentido, estava a construção de um novo portal para a Universidade. Concebido e executado por profissionais da instituição, em

⁹⁸ O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMG analisado neste trabalho diz respeito aos anos de 2013-2017. De acordo com informações veiculadas na página da instituição, um novo Plano está em elaboração e irá abranger o período de 2018-2023. Disponível em <https://www.ufmg.br/pdi/2018-2023/>. Acesso em 15 de nov. de 2018.

especial da Coordenadoria de Web e Redes Sociais do Cedecom, o projeto foi realizado a partir do conceito de acesso à informação, conforme indicam os entrevistados.

Um portal que iria trabalhar as várias camadas, e as várias necessidades de informação, tanto as que a Universidade tinha de informar quanto as que o público procurava encontrar. Não era só um portal, que por meio das suas mídias oficiais, iria falar sobre a Universidade. Esse conceito foi construído por meio de pesquisa. [...] o público gostaria de saber quais os cursos, qual o currículo, as ementas das disciplinas. A Universidade tinha essa informação, mas num sistema gerencial, não de interface para o público. [...] Como fazer um site acessível, de governo eletrônico e cidadania. Não só prover informações, mas serviços e produtos, colocar o conhecimento que ela (a Universidade) fornecia numa linha de frente, para que as pessoas pudessem acessar. (Informação verbal, INFORMANTE 6B, 2018).

Entre as diretrizes do projeto estavam: comunicação pública, transparência, cidadania, acessibilidade e inclusão social, internacionalização, atualização tecnológica. “Inclusão no sentido que abranger coisas sutis como, por exemplo, como etnias vão se ver representadas ali? E isso é uma construção conjunta com os outros setores, não vamos fazer isso sozinhos”, afirma o entrevistado 6B (Informação verbal, 2018). Nesse processo, houve interação com a Diretoria de Governança Informacional, que responde pela Ouvidoria e pelo SIC. O objetivo consistia em identificar os temas mais demandados para auxiliar na organização da prioridade das páginas e dos menus e também para embasar o item de perguntas frequentes. “O conceito de acesso à informação está no coração de pensar o projeto. Às vezes, não se tem essa intencionalidade, essa cultura dentro das áreas. Eu senti muito isso”, diz o mesmo informante. Entre as principais dificuldades encontradas ao longo da iniciativa, que ainda está em curso, destaca-se o gerenciamento e a atualização dos sistemas internos, tanto administrativos, quanto acadêmicos, apontam os entrevistados. “A Universidade precisa aprofundar sistemas de gerenciamento de dados. Isso tem de começar pelas pessoas. Nós conseguimos. [...] O acesso ao *quem é quem* está indexado e, em parte, bem servido. Tem de melhorar, também, a questão de serviços e cidadania. A Universidade está se movendo pra isso”.

Em relação ao enfoque das atividades de Comunicação, a avaliação é de que a maioria das ações, atualmente, “passam via Gabinete” – incluindo as pró-reitorias e os órgãos da administração central. Essa questão leva a dois pontos de reflexão. O primeiro diz respeito à constatação de uma das fontes de que o setor é “um órgão de comunicação institucional que leva em consideração quase que exclusivamente, a própria Reitoria. A comunicação institucional não parte das unidades”. (Informação verbal, INFORMANTE 5B, 2018). Por outro lado, quando há pautas e/ou demandas encaminhadas ao Cedecom por unidades ou de forma individual, busca-se relacioná-las a temas de interesse institucional, articulando

possibilidades de divulgação e/ou cobertura. Isso, nas palavras de um dos entrevistados, é importante para a nova configuração do setor, porque “institucionalmente você passa a ter o Centro de Comunicação como um interlocutor e não só um prestador de serviço”.

7.2.5. Apontamentos sobre Comunicação na UFPE

A Universidade Federal de Pernambuco instituiu em julho de 2014⁹⁹ uma Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e de Tecnologia da Informação (Procit). Este órgão surgiu após longo processo de debate interno. A iniciativa inicial foi criar uma secretaria de gestão, que posteriormente, se transformou em pró-reitoria. Este órgão está dividido em três diretorias: Diretoria de Gestão da Informação; Diretoria de Processos e Tecnologias; e Diretoria de Comunicação. A Procit articula suas ações por intermédio de um comitê gestor e das chamadas unidades integradas, como, por exemplo, o Núcleo de TV e Rádios Universitárias (NTVRU); o Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI); o Sistema Integrado de Bibliotecas (SIB); a Editora Universitária. Cada um desses setores integrados tem chefia e equipe própria, e autonomia de gestão financeira e orçamentária. Especificamente na Procit atuam 30 servidores, com apoio de bolsistas.

A ideia dessa Pró-Reitoria surgiu pela necessidade de se buscar uma comunicação integrada da UFPE. Porque a Universidade tem algumas unidades que trabalhavam sempre de forma isolada. O Núcleo de TV e Rádio, o Núcleo de Tecnologia da Informação, o Sistema de Bibliotecas. E esses sistemas eram completamente desconexos, ou seja, os projetos não eram articulados, não existia uma política de comunicação integrada, não existia política de informação nem em tecnologia, quando a gente sabe, e acredita, que no mundo atual existe uma convergência muito forte, principalmente, entre os dados, informações de qualidade, o processo de comunicação e, obviamente, tem o digital, que é quem faz a maior convergência dessas coisas. Então, já é manifestado que isso aí tem que ser articulado. Uma pró-reitoria era importante pela força maior política e por ser decisória. [...] Então, defendemos isso. Conseguimos conversar com todos os diretores. Tivemos o apoio integral da proposta. E levamos ao Conselho da Universidade e foi aprovado por unanimidade. (Informação verbal, INFORMANTE 9C, 2018).

A Assessoria de Comunicação (Ascom), vinculada ao Gabinete da Reitoria, é uma das unidades integradas, apesar de inicialmente, a proposta ter sido de inseri-la formalmente nesta nova estrutura. Entre as atividades da Ascom está o atendimento a demandas da imprensa externa, produção de boletins informativos e gerenciamento de redes sociais. Nesse ponto, aliás, há uma questão: existem duas redes sociais de informações da UFPE, uma gerenciada

⁹⁹ Conforme informação disponível em: www.ufpe.br/procit/sobre-a-procit. Acesso em: 10 nov. 2018.

pela Ascom e outra pela Procit. Percebe-se também um incômodo por parte dos gestores em relação a não integração efetiva dessa área.

Isso é uma zona complexa. [...] Tentamos buscar essa percepção da comunicação integrada. Por exemplo, a Universidade tem dois *Facebooks*. Isso é um absurdo. É um Ascom e o outro UFPE. Isso é uma coisa que não dá. Juntamos consultor, analisamos o papel da rede social, etc., mas não se consegue convencer. [...] na hora H de se tomar uma decisão, não acontece porque gera um mal-estar no Gabinete. E as coisas não avançam. Então, isso é uma versão ruim do que é uma visão clássica de comunicação do Gabinete. (Informação verbal, INFORMANTE 9C, 2018).

Nesse cenário, a UFPE tem duas estruturas que realizam comunicação institucional, ainda que a Procit esteja mais voltada para a constituição de políticas e para a articulação de ações entre as chamadas unidades integradas. A Diretoria de Comunicação da Procit, por exemplo, também produz conteúdo, material gráfico e audiovisual, além de organizar campanhas institucionais e ações como a de Volta às Aulas. “A perspectiva é de atuação mais abrangente, voltada para estabelecer um diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade, para um debate que vá além do factual, além da divulgação (apesar de a notícia ser muito importante)”, explica um dos entrevistados, ao completar: “Temos proposto um debate sobre questões atuais, [...] independentemente dos fatos específicos que estejam acontecendo na Universidade. Mas pode estar relacionado também. A ideia é trazer temas importantes para a instituição. Este trabalho é em parceria com a Ascom”. A duplicidade de esforços na área pode ser notada na própria disposição das informações na dimensão 4 do RAAI (Comunicação com a Sociedade): as atividades desses setores (Ascom e Procit) são apresentados em tópicos distintos. As ações das demais unidades integradas da Procit (como TV Universitária e Sistema de Bibliotecas) compõem o mesmo item.

Os documentos de gestão trazem a elaboração de políticas para as áreas de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação como prioridade. Trata-se de um dos objetivos estratégicos da instituição, conforme anota o PDI em vigência. Nesse sentido, a Pró-reitoria elaborou e aprovou as seguintes políticas: Política de Segurança da Informação (Resolução 01/2017); Política de Publicação na Internet (Resolução 05/2017); Política de Informação do Repositório Digital (Resolução 06/2017)¹⁰⁰. O debate sobre a política de Comunicação está em curso, de acordo com os entrevistados. Destacam-se entre as diretrizes apontadas: transparência, diversidade, comunicação não personalista e comunicação pública.

¹⁰⁰ A íntegra dessas políticas está disponível em: <https://www.ufpe.br/procit/politicas>. Acesso em 10 nov. 2018.

A ideia é ter um arcabouço, uma base mínima conceitual, definida politicamente, para que a gente consiga fazer uma comunicação que não seja assim: ‘ah, o diretor agora é fulano, então a comunicação vai ser assim; amanhã vai ser beltrano e a comunicação vai ser assado’. Então, para evitar esse tipo de oscilação, de ficar com achismo na cabeça de cada um que apareça. [...] Coisas óbvias que, às vezes, todo mundo sabe, mas não está escrito. Por exemplo, você não pode fazer uma comunicação personalizada. Você não pode fazer comunicação para o reitor, por exemplo. Ou para um pesquisador específico, por exemplo. Nossa comunicação não é essa. Nossa função é pensar a comunicação de maneira institucional. (Informação verbal, INFORMANTE 11C, 2018).

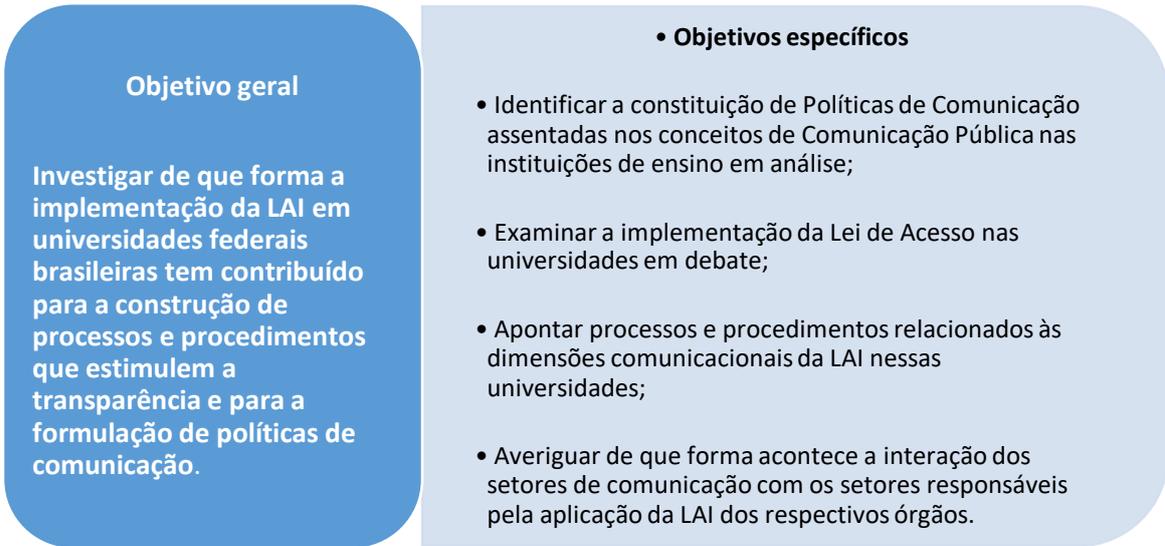
Os entrevistados indicam também uma preocupação em relação à ênfase da comunicação praticada na instituição. Embora ainda haja um alinhamento prioritário a temas ligados à alta administração, estaria compreendendo, cada vez mais, um esforço de diversificação de pautas em relação produção acadêmica e aos *campi* e também de enfoques mais voltados aos serviços da Universidade. Além disso, há preocupação em abordar questões que envolvam legitimidade e legitimação dessa instituição perante a sociedade. “Temos discutido aqui uma comunicação de interesse público. [...] Estamos pensando de que maneira o que estamos fazendo impacta no cotidiano das pessoas? Qual a interlocução que essa Universidade faz é capaz de impactar de alguma forma a realidade da sociedade?”. (Informação verbal, INFORMANTE 10C, 2018).

Apesar de estarem na mesma estrutura organizacional, a avaliação do setor de Comunicação é de que poderia haver mais processos e procedimentos de interação com a equipe da LAI. Foi observada interlocução no caso de demandas recorrentes, como, por exemplo, temas relacionados a assédio, que gerou uma campanha sobre tolerância e respeito, informou uma das fontes. “Precisamos avançar muito ainda. Ter uma espécie de alerta mais sistemático. Precisamos chegar numa sistemática de acompanhamento das demandas e dos questionamentos da LAI de maneira que isso rebata. Na verdade, a gente faz ainda de maneira muito intuitiva e pouco sistemática”, acredita o entrevistado 11C (Informação verbal, 2018).

8. ANÁLISE INTERPRETATIVA: COMUNICAÇÃO INSTRUMENTAL, TRANSPARÊNCIA IDEALIZADA E INTERAÇÃO NEGLIGENCIADA

Após apresentarmos, na descrição, os principais pontos colhidos durante a pesquisa empírica, dispostos conforme explicamos na abertura das sessões anteriores, pretendemos, nesse tópico, aprofundar a análise interpretativa. Para isso, vamos retomar o objetivo geral e os objetivos específicos deste trabalho e relacioná-los às categorias construídas por meio da análise dos documentos de gestão e das entrevistas, em diálogo com a abordagem teórica e metodológica que embasam este estudo. Essa análise, conforme ensina Gomes (2018), ocorre durante toda a pesquisa e, também, na descrição, que representa uma forma de análise. Nesse sentido, a análise interpretativa busca agrupar os principais apontamentos da descrição em indicadores e sistematizar esse material em categorias-síntese, com o suporte da teoria.

Quadro 10 - Objetivos geral e específicos da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora.

Como é possível observar no quadro acima, o objetivo geral está desdobrado em objetivos específicos. Para alcançá-los, buscamos identificar o que os documentos de gestão registravam sobre as políticas de comunicação e, quando possível, sobre comunicação e transparência, como explicamos no capítulo metodológico. Da mesma forma, as entrevistas com gestores e profissionais de Comunicação e dos setores responsáveis pela Lei de Acesso tiveram como foco questões que pudessem auxiliar nessa compreensão, detalhado no quadro 4 do capítulo teórico-metodológico. Neste caminho, ao realizarmos a Análise de Conteúdo temática, alguns pontos foram evidenciados de forma recorrente. Para aprofundar o entendimento acerca deste cenário e responder aos objetivos, sistematizamos esses indicadores em categorias iniciais, que irão nos auxiliar a compor o quadro interpretativo, ao sustentar as três categorias-síntese.

Quadro 11 - Relação dos objetivos com as categorias

RELAÇÃO DOS OBJETIVOS COM AS CATEGORIAS		
Objetivos	Categorias iniciais	Categoria-síntese
a) Identificar a constituição de Políticas de Comunicação assentadas nos conceitos de Comunicação Pública nas instituições de ensino em análise;	Ausência de Políticas de Comunicação em documento formal; Ênfase da Comunicação voltada, majoritariamente, para questões ligadas à alta administração; Comunicação é vista pelo viés instrumental/operacional;	COMUNICAÇÃO INSTRUMENTAL

b) Examinar a implementação da Lei de Acesso nas universidades em debate;	Transparência é valor nos discursos e nos documentos de gestão;	
c) Apontar processos e procedimentos relacionados às dimensões comunicacionais da LAI nessas universidades;	Cultura do sigilo como desafio à efetivação da lei; Carência de gerenciamento de dados e de sistemas como barreira interna; Indicativo da LAI como atividade burocrática; Transparência ativa como desafio;	TRANSPARÊNCIA IDEALIZADA
d) Averiguar de que forma acontece a interação dos setores de Comunicação com os setores responsáveis pela aplicação da LAI.	Interações instrumentais e pontuais.	INTERAÇÃO NEGLIGENCIADA

Fonte: elaborado pela autora.

Passamos, a seguir, ao exame das categorias-síntese, abordando cada uma das categorias iniciais (grifadas em *itálico* ao longo do texto) à luz das teorias que compõem o capítulo teórico-metodológico e, também, com o apoio nos apontamentos trazidos pelos autores que nos ajudaram a construir o cenário da pesquisa, no primeiro capítulo.

8.1. A Comunicação instrumental

Como primeiro objetivo específico, buscamos identificar a constituição de Políticas de Comunicação assentadas nos conceitos de Comunicação Pública nas instituições de ensino. A partir da análise dos documentos de gestão observamos a *ausência de políticas de comunicação* nas instituições em tela. De forma geral, os planos de desenvolvimento e os relatórios de autoavaliação apontam a necessidade de aprimoramento da comunicação e dos fluxos comunicacionais. Como vimos, há documentos que indicam a constituição de uma política de comunicação como meta e/ou objetivo. No entanto, o reconhecimento da necessidade de melhoria na Comunicação está, na maioria dos documentos investigados, centrado em ações operacionais, que tem como pressuposto organização e potencial melhora em aspectos como divulgação e difusão de informação. Conforme examinamos no capítulo de cenário, o estudo de Cassiana Cruz (2010), sobre a Dimensão 4 – Comunicação com a Sociedade do Sinaes, concluiu que o caráter descritivo/instrumental/operacional, pautado na transmissão de informação, predomina nas concepções da área nas universidades pesquisadas

naquele trabalho. Este aspecto relaciona-se com a argumentação de Geraldês (2014), de que, frequentemente, a comunicação é encarada a partir dos seus produtos, seus instrumentos. Nesse sentido, embora o planejamento estratégico possa contribuir com a organização e eficiência de produtos e processos, Geraldês chama a atenção para a necessidade de reconhecer e trabalhar a esfera das políticas de comunicação, as quais devem articular valores, princípios e diretrizes da organização. “Elas antecedem o planejamento, pois estabelecem limites para as ações de comunicação e hierarquizam o que é fundamental para a comunicação da empresa”, registra a autora (2014, p. 129).

Os gestores e os profissionais da área de Comunicação acreditam que um documento formal com diretrizes gerais e as principais atribuições da área é importante para dar respaldo às práticas (por exemplo, na escolha de temas a pautar ou não) e também em relação à continuidade das ações, em caso de mudança de gestor, além de propiciar orientação geral. Trigueiro (1999) dedica um tópico do seu livro à temática da (des)continuidade de gestão em instituições de ensino superior. Para ele, nessas organizações, existe o que denomina de síndrome das eleições, pois “[...] nenhum projeto é construído ou proposto por uma gestão, sem que se tenha a certeza de sua continuidade, uma vez que o próximo grupo pode inviabilizar a sua implementação. Vive-se a lógica dos quatro anos, na expectativa de se consolidarem posições políticas na administração”. (TRIGUEIRO, 1999, p.40). Além do *entendimento da Comunicação pelo viés instrumental*, este fator pode nos ajudar a entender as razões pelas quais essas instituições ainda não dispõem de uma política de comunicação, apesar de todos os setores informarem estar debatendo o tema. Não foi possível averiguar se esse debate está envolvendo a instituição de forma geral ou apenas a área de Comunicação. Alguns informantes citaram estar conversando com outros setores que realizam ações de comunicação na instituição. As diretrizes citadas nesse processo de construção das políticas vinculam-se aos conceitos que têm sido construídos em comunicação pública, em especial, no sentido de interesse público, prestação de contas, cidadania e diversidade.

Ao questionarmos sobre o enfoque das atividades e das ações de Comunicação, gostaríamos de entender a percepção dos entrevistados quanto à dimensão prática da Comunicação Pública voltada ao interesse público, em oposição à comunicação personalista, voltada à visibilidade de pessoas que ocupam transitoriamente cargos públicos, como diferencia Duarte (2011). A partir dessa pergunta, construída excepcionalmente, de maneira fechada (ou seja, os respondentes, inicialmente, avaliavam se o foco estava na alta administração ou em temas mais abrangentes relacionados à comunidade acadêmica e ou a

serviços, conforme roteiro da entrevista em apêndice), muitas outras observações foram sendo tecidas pelos entrevistados. A principal delas é que de a Comunicação nas instituições de ensino pesquisadas *está centrada, especialmente, na divulgação/visibilidade das ações e das atividades da chamada alta administração*¹⁰¹, ainda que a avaliação seja de que, nesse processo, busque-se dar destaque (em matérias, produtos gráficos, releases ou assessoria de imprensa) à prestação de contas. Nota-se um esforço dos profissionais para dar destaque à produção acadêmica e aos serviços. Nesse sentido, Duarte (2011, p. 127) diz que os processos comunicacionais que se propõem como de Comunicação Pública devem “[...] assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo, alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores”. Não foi feita análise dos produtos de comunicação dos setores em tela, por isso, não se pode afirmar que exista prática de comunicação personalista ou que privilegie a figura de determinado gestor. Também não é este o nosso ponto de análise.

Interessa-nos aqui chamar a atenção para o fato de que a comunicação institucional em uma organização tão complexa quanto a universidade está, majoritariamente, centrada em questões e temas da administração central. Podemos relacionar a isso duas questões estruturais. A primeira diz respeito à configuração administrativa desses setores, notadamente, vinculados diretamente ao Gabinete do(a) Reitor(a) – muitos deles sem regimento interno ou reconhecimento formal na estrutura administrativa. Outra possibilidade de interpretação é a autonomia das unidades acadêmicas e a fragmentação de esforços, fatores que se vinculam à própria constituição da universidade no Brasil, de forma geral, criada a partir das chamadas faculdades isoladas. (CUNHA, 1988). Resgatamos a análise de Trigueiro (1999, p. 44) de que professores, alunos e técnicos comunicam-se pouco e mal: “São inúmeras ilhas e feudos. [...] todos se distanciam uns dos outros, evitam-se, escondem-se, preservam-se e pouco discutem a universidade”.

8.2. A transparência idealizada

Outro objetivo específico deste trabalho era examinar a implementação da Lei de Acesso nas universidades em debate, bem como apontar processos e procedimentos relacionados às dimensões comunicacionais da LAI nessas instituições. Os indicadores construídos a partir da análise do material investigado evidenciam que a *transparência é um*

¹⁰¹ De forma geral, nas instituições de ensino superior, o termo alta administração diz respeito aos órgãos da administração central, como Gabinete de Reitor (a) e Vice-Reitor (a), pró-reitorias ou decanatos, diretorias e secretarias.

valor nos discursos de gestores e profissionais e, também, nos documentos de gestão. Uma instituição, inclusive, lista formalmente a transparência entre seus valores no Plano de Desenvolvimento Institucional. Este entendimento de transparência como valor nas instituições públicas pode estar associado ao crescente debate sobre o tema, como vimos nos itens dedicados ao Direito à Informação e ao Direito de Acesso à Informação, direitos consolidados na literatura – também em tratados e documentos de organismos internacionais – como direitos humanos e premissas das democracias modernas, ao articularem questões como cidadania, controle social, participação e combate à corrupção. Para se alcançar a efetividade desses direitos, ensina Cepik (2000), é necessário, além do reconhecimento, condições práticas de realização. Essas condições dizem respeito ao acesso a informações, seja por intermédio da disponibilização de informações via suporte *web*, seja pelo atendimento a demandas, conforme estipula a Lei de Acesso brasileira, por exemplo. Parte-se do pressuposto, de que “os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do bem público”, como registra Mendel (2009, p.4). Advém daí a necessidade de mecanismos de transparência.

Apesar do reconhecimento da transparência como valor, averiguamos tímido reflexo desse comprometimento em reforço de equipe ou visão estratégica dos processos de informação e de comunicação. De forma geral, as equipes do setor da LAI estão compostas de duas a três pessoas e se restringem a atividades de recebimento, acompanhamento e resposta a pedidos de informação. Estas observações parecem indicar que o setor responsável pela Lei de Acesso e as ações decorrentes deste processo são encarados com *atividades burocráticas*, e em *posição passiva de espera de demandas*. Essa evidência pode ser sustentada por outro indicativo: de que a *transparência ativa ainda é um dos principais desafios*, como vimos na descrição. Apenas uma instituição reportou ter sistematizado perguntas frequentes para disponibilização ao público. A maior parte dos relatos está centrada nos esforços para o atendimento das demandas de transparência passiva. Um dos procedimentos que excepcionam essa interpretação é a iniciativa da UFMG, que está buscando implementar uma Ouvidoria itinerante, cuja atividade é visitar diferentes unidades da instituição, explicando os serviços e as formas de acesso à informação. O setor também produz materiais gráficos impressos para distribuição nos *campi* sobre a Lei de Acesso e as atividades da Ouvidoria.

É justamente em contraponto à possibilidade de burocratização da LAI, e para criar condições efetivas de transparência, que Geraldês e Sousa (2013) apresentam as dimensões comunicacionais da norma. Nesse sentido, ao focar a Lei de Acesso à Informação pelo viés

comunicacional, o objetivo é torná-la perene e compreendê-la como fenômeno comunicacional, entrelaçada aos valores, às diretrizes e aos princípios da organização. Nas palavras das autoras, a ideia é “inseri-la como política nas organizações públicas e, dessa forma, integrar produtos e processos comunicacionais da organização em prol de valores como transparência e diálogo”. (GERALDES; SOUSA, 2014, n/p.).

O risco de burocratização dos processos de acesso à informação tem como uma das causas a cultura do sigilo. Este risco, ao mesmo tempo, reforça essa cultura – um dos obstáculos à efetivação da Lei no Brasil, conforme apontou o estudo de DaMatta (2011). A burocratização dos processos de transparência e acesso decorre da cultura do sigilo quando a enxergamos como base de posturas de obscurecimento e opacidade da administração pública e a reforça, quando, por causa das amarras desse sistema burocrático, volta-se ao ciclo de opacidade – mesmo que exista uma lei regulamentando as formas de acesso no país e um forte debate sobre o tema. Se buscássemos um olhar mais amplo, poderíamos relacionar à unidade dos contrários da dialética: embora exista legislação e reconhecimento da necessidade de acesso e transparência, a realização factual desse processo passa pelo tensionamento com antigas práticas e entendimentos, fatores que recrudescem resistências e criam novas formas de oposição.

Como vimos na descrição, quase sete anos depois do diagnóstico de DaMatta (2011), o desafio de superar a cultura do sigilo apareceu intensamente nos relatos dos entrevistados, tanto em referência aos setores demandados, quanto em relação à percepção dos profissionais e gestores que atuam diretamente com o gerenciamento das demandas. Do ponto de vista dos setores demandados, a principal questão ainda é a resistência de servidores (técnicos ou docentes) em repassar a informação. Este aspecto dialoga com um dos achados da pesquisa de DaMatta (2011), de que a informação pública, muitas vezes, é entendida como “propriedade do Estado, dos departamentos e em alguns casos dos próprios servidores, que as arquivam em seus computadores ou *pendrives* pessoais e as levam para casa” (DAMATTA, 2011,n/p).

O segundo ponto – a cultura do sigilo perpassando os próprios responsáveis pela LAI – pôde ser observado, em especial, em relação às críticas às solicitações de informação que teriam como objetivo pesquisas acadêmicas. A legislação é clara quanto à dispensa de motivação. Nesse sentido, não caberia ao servidor avaliar se uma informação deve ser repassada ou não por se tratar de pesquisa acadêmica. Ou seja, novamente como já apontou DaMatta (2011, n/p), embora os servidores reconheçam a necessidade de maior transparência na administração pública, ainda existe uma série de “condicionantes ou qualificações para a

efetiva entrega da informação”. Há de se ter em tela, no entanto, que houve o indicativo de que tais pedidos com motivação acadêmica estariam ultrapassando a capacidade técnica de fornecimento e também a competência das instituições.

Esta questão nos leva ao item seguinte: *a carência de gerenciamento de dados e de sistemas como barreira interna*. Mais uma vez, apesar de a transparência ser um valor nos discursos, foi observado ser necessária melhoria de gestão de dados e de sistemas internos nas instituições pesquisadas. Alguns caminhos, nesse sentido, são os planos de dados abertos que estão sendo construídos e ou colocados em prática por estímulo do governo federal (através do decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo) e também a implantação de sistemas eletrônicos, como o SEI. São processos em andamento que se inter-relacionam com a precariedade dos registros e a volumosa produção de informações mal gerenciada, conforme aponta Jardim (2013). Nas instituições de ensino, a gestão da informação se relaciona ainda com a autonomia das unidades e fragmentação de esforços, na linha do que expõe Trigueiro (1999, p.33): “Trata-se de estrutura pesada para os vários trâmites burocráticos ou acadêmicos, levando a processos decisórios muito lentos e com grande dispersão de esforços internos, com a duplicação de ações e a superposição de esferas de decisão”.

8.3. A interação negligenciada

Ao averiguarmos de que forma acontece a interação dos setores de Comunicação com os setores responsáveis pela aplicação da LAI, foi possível identificar que esse *processo se dá de forma instrumental e operacional, ainda não em nível estratégico ou de políticas de informação e comunicação*. As interações reportadas dizem respeito à solicitação de publicação ou produção de matérias, ao suporte técnico para publicação de itens na página dedicada à transparência, bem como ao envio de demandas recebidas pelo SIC. Do ponto de vista da Comunicação, a interação com a LAI é percebida como argumento para sensibilizar gestores a repassar informação (que poderão ser solicitadas posteriormente via Lei de Acesso). Porém, como vimos no panorama geral sobre a implementação da Lei nas universidades pesquisadas, a norma tem sido pouca utilizada por jornalistas, que representam, em média, aproximadamente, de 1,8% dos solicitantes de informação. A possibilidade de gerar pauta ou fonte para jornalistas, por intermédio da LAI, seria uma das dimensões comunicacionais da Lei, como ensinam Geraldine e Sousa (2013). Essa perspectiva (de pauta ou fonte) ainda parece acanhada nas instituições em exame. Outra possibilidade de interação

diz respeito à consolidação e atualização de dados para a utilização no dia a dia da Comunicação, como no exemplo do UFRGS em Números. Esse aspecto, porém, não chega a ser de interação, seria um resultado muito importante da organização de dados, mas fator indireto em relação à consolidação de um processo interativo entre as áreas.

Neste cenário, algumas iniciativas indicam alternativas de interação. O projeto que levou ao novo portal da UFMG partiu de uma visão complexa em relação à informação e à comunicação. Não se tratava, como explicou um dos entrevistados, de construir um portal do setor de Comunicação ou que tivesse como foco as notícias a serem produzidas sobre/pela Universidade, e sim um portal da instituição como um todo. Uma plataforma que representasse um novo olhar à temática de comunicação e de acesso às informações geradas e/ou custodiadas pela UFMG, tanto em relação aos serviços, informações administrativas, quanto em relação à produção científica. É interessante notar que, para isso, houve uma posição de gestão, de respaldo e de suporte. Ainda assim, esse processo, que segue em curso, não ocorre sem tensionamentos e desafios, como os expostos na descrição.

Outra experiência que busca romper a fragmentação de esforços nas áreas de comunicação, informação e TI é a Pro-Reitoria criada na federal pernambucana. Partindo de uma visão integrada dessas atividades, foi possível instituir um setor de destaque na estrutura administrativa da Universidade, com poder decisório e assento no colegiado da instituição. A Pró-Reitoria busca articular suas ações por intermédio das unidades integradas, entre elas o Núcleo de TV e Rádio, o Sistema de Bibliotecas e o Núcleo de TI. Entretanto, a avaliação dos próprios entrevistados é de que poderia haver mais interação interna entre as diretorias que compõem o setor e a coordenadoria responsável pela LAI.

Esses exemplos mostram possibilidades de atuação interativa entre as áreas de LAI e de Comunicação, conquanto explicitem as dificuldades oriundas desse processo. Dessa forma, neste momento, parece-nos oportuno retomar o objetivo-geral dessa pesquisa, qual seja: investigar de que forma a implementação da LAI em universidades federais brasileiras tem contribuído para a construção de processos e procedimentos que estimulem a transparência e para a formulação de políticas de comunicação. Ao final deste percurso descritivo e interpretativo, sustentado pela abordagem teórico-metodológica que embasa este estudo, apontamos como possibilidade de compreensão, para a ainda distante interação efetiva entre as áreas e para a ausência de política de comunicação: a) a compreensão da comunicação centrada em seus instrumentos e como atividade operacional; b) a percepção da transparência como obrigação das organizações públicas, mas em um difícil embate com a realidade prática,

perpassada pela cultura do sigilo, e com as amarras dos sistemas burocráticos e de gestão de dados e da informação; c) assim, nesse cenário, a interação entre esses setores – o que poderia fortalecer a execução da Lei, os processos de transparência e a própria ampliação da compreensão da Comunicação Pública nas instituições – fica negligenciada.

Apesar das críticas à possibilidade de aplicação prática da pesquisa acadêmica, no processo que tem sido chamado de pesquisa administrativa, gostaríamos de complementar os exemplos identificados na UFMG e na UFPE. Esse exercício está em diálogo com nossa metodologia, a Dialética Histórico-Estrutural, que admite a relação entre teoria e prática. Nesse sentido, sugerimos como início de um processo aproximação entre os setores, para a constituição de processos e procedimentos que estimulem a transparência e a construção de políticas de comunicação e de informação:

- a) Seminário sobre transparência e comunicação, no qual os principais pontos da Lei de Acesso seriam apresentados à comunidade acadêmica; seriam informados, também, quais as formas de acesso via transparência ativa e de envio de demanda via e-Sic. Além disso, haveria um momento para apresentar a comunicação institucional, suas diretrizes (e políticas, se possível), bem como principais serviços e ações da área. Seria, ainda, uma oportunidade interessante para solicitar sugestões sobre quais temas a comunidade gostaria de ter acesso via transparência ativa;
- b) Pesquisa com a comunidade acadêmica sobre quais informações gostaria de ter acesso via transparência ativa ou que estivessem disponibilizadas no portal da instituição de forma acessível;
- c) Realização de *media training* com gestores, técnicos e docentes com foco em transparência e comunicação pública;
- d) Promoção de interação sistemática entre os setores e diálogo estratégico entre os temas informação e comunicação por meio de reuniões periódicas; constituição de projetos conjuntos, como o de aprimoramento do site de transparência; produção de conteúdo sobre a LAI e transparência; e parceria no projeto de dados abertos.

Conforme frisamos no parágrafo anterior, as sugestões acima poderiam *fomentar (dar início a)* um processo de interação estratégica e sistemática entre LAI e Comunicação nessas organizações, em busca da ampliação do entendimento sobre a Lei e a transparência, em

especial acerca da transparência ativa – para além do rol estipulado pela norma. Tais sugestões – assim como os exemplos encontrados nas universidades – não encerram em si esse processo, da mesma forma que uma legislação, de maneira isolada, não tem o condão de alterar estruturas e práticas institucionais. Superar as armadilhas da cultura do sigilo, da fragmentação de esforços, da burocracia, bem como da visão operacional/instrumental da informação e da comunicação, passa, por um lado, pela compreensão do viés comunicacional da Lei de Acesso, entrelaçada aos valores, às diretrizes e aos princípios da organização, no prisma de Geraldês e Sousa (2013), como política de comunicação. Relaciona-se, por outro lado, com uma comunicação institucional alicerçada nos conceitos de Comunicação Pública, que, embora reconheça disputas e tensionamentos, busque atuar com foco no interesse público, e contribua para o diálogo com a sociedade.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, buscamos analisar a implementação da Lei de Acesso à Informação em universidades públicas federais, a partir do prisma das dimensões comunicacionais dessa norma. Nosso objetivo era investigar de que forma a implementação da LAI tem contribuído para a construção de processos e procedimentos que estimulem a transparência e para a formulação de políticas de comunicação nessas instituições. Para viabilizar uma análise aprofundada, selecionamos as cinco universidades mais bem colocadas na avaliação do Ministério da Educação, por região do país: UFRGS, UFMG, UnB, UFPA, UFPE. Nesses locais, gostaríamos de compreender como a apropriação e a aplicação da legislação pelos agentes dos setores de comunicação e de transparência – e os processos resultantes dessa interação – se inter-relacionam para a efetivação da transparência e para a construção de uma política de comunicação voltada ao interesse público.

Para isso, no primeiro capítulo, apresentamos o contexto de aprovação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, pontos considerados fortes e principais desafios; em seguida, apresentamos os principais apontamentos do estado da arte realizado no âmbito deste estudo sobre as pesquisas relacionadas à Lei de Acesso à Informação em instituições superior de ensino. Concluímos essa parte com o exame de como se deu a constituição das universidades públicas no país. No segundo capítulo, aprofundamos o aporte teórico-metodológico, com destaque para os conceitos acerca de Direito à Informação, Direito de Acesso à Informação, transparência pública e transparência ativa, Comunicação Pública e política de comunicação. A abordagem metodológica articulou a perspectiva de análise dialética histórico-estrutural às técnicas de pesquisa documental, entrevista semiestruturada e Análise de Conteúdo. Também explicamos as etapas e os procedimentos metodológicos realizados na pesquisa.

No terceiro capítulo, foi feita a descrição dos principais pontos investigados, iniciando com um panorama geral sobre a implantação da Lei nas universidades pesquisadas. Posteriormente, detalhamos esse processo em cada instituição e agregamos apontamentos sobre comunicação. Em seguida passamos à análise interpretativa. Para isso, agrupamos indicadores em categorias iniciais que nos levaram a três categorias-síntese de análise, examinadas em conexão com os objetivos geral e específicos, à luz do aporte teórico-metodológico.

Ao finalizarmos este trabalho, é preciso reconhecer que partimos de uma expectativa otimista, de que poderia haver um processo de interação entre os setores responsáveis pela LAI e os de comunicação. Por ser uma legislação recente, que recebeu visibilidade midiática à

época de sua aprovação, e mobilizou adequação por parte dos órgãos públicos (como criação de um setor para atender às demandas de acesso e disponibilização de um rol mínimo de informações via transparência ativa, em ambiente *web*), compreendemos estar implícita essa relação. Além disso, algumas instituições pareciam estar encaminhando este debate, como, por exemplo, a Universidade Federal de Goiás, conforme citado na Introdução. No entanto, no decorrer da pesquisa empírica, diante dos escassos exemplos de interação que estimulassem processos e procedimentos de transparência e políticas de comunicação, a percepção passou a ser por que essa interação ainda é pontual, na maioria das vezes, relacionada a demandas operacionais. Quais os fatores e como eles se inter-relacionam para que isso não aconteça de forma mais efetiva – e, talvez, orgânica. Quais os gargalos e desafios nesse cenário?

Essa visão não nos afasta da abordagem teórico-metodológica construída ao longo deste trabalho. Ao contrário, reforça. Pois, em consonância com a visão dialética histórico-estrutural, buscamos entender os tensionamentos e os conflitos desse processo, bem como as estruturas construídas historicamente condicionam os processos de transformação da sociedade (DEMO, 1999). Nesse sentido, apontamos como possibilidade de compreensão, para a ainda distante interação efetiva entre as áreas e para a ausência de política de comunicação: a) a compreensão da comunicação centrada em seus instrumentos e como atividade operacional; b) a percepção da transparência como obrigação das organizações públicas, mas em um difícil embate com a realidade prática, perpassada pela cultura do sigilo, e com as amarras dos sistemas burocráticos e de gestão de dados e da informação; c) assim, nesse cenário, a interação entre esses setores – o que poderia fortalecer a execução da Lei, os processos de transparência e a própria ampliação da compreensão sobre Comunicação Pública nas instituições – fica negligenciada.

Como setores vistos de forma operacional, como executores de materiais (produção notícias, material gráfico ou via assessoria de imprensa) destinados à divulgação e à difusão de informação, podem refletir sobre a articulação de ações que reforcem a transparência ativa e conectem esforços nesse sentido, no âmbito das dimensões comunicacionais citadas por Geraldes e Sousa (2013)? Da mesma forma, de que maneira Serviços de Informação ao Cidadão centrados numa perspectiva passiva de atendimento a demandas – e, muitas vezes, com equipes pequenas – poderiam ver nos setores de Comunicação aliados no processo de transparência, em especial de transparência ativa – um dos principais desafios apontados?

Nem todas as inquietações que originaram este estudo puderam ser superadas. Da mesma forma, nem todas as perguntadas que nos fizemos ao longo desta iniciativa foram

respondidas. Na verdade, agregamos muitas outras inquietações e questionamentos nesse percurso. O principal questionamento diz respeito à cultura organizacional das instituições de ensino superior. De acordo com o que foi exposto no item *O estar lá*, do capítulo teórico-metodológico, parte dos relatos dos entrevistados abrangeu uma dimensão de práticas culturais e de valores institucionais, às quais não pudemos nos debruçar por tangenciar nosso escopo. Entretanto, elas nos inspiram a apontar um aprofundamento da temática em estudos específicos sobre a cultura organizacional das universidades públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo. Prefácio do Livro *In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

ALMEIDA, Márcio. Desafios na organização e na gestão da universidade. *In: ALMEIDA, Márcio, org. A universidade possível: experiências de gestão universitária*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2001. p. 17-56.

ALVES, Cristiano Alvarenga. **Gestão da comunicação das Universidades Federais: mapeamento das ações e omissões**. 2015. 161 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2015.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012. Dissertação.

ANGÉLICO, Fabiano. Transparência, accountability e tecnologia: Contornando o dilema do lado da oferta. *In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org.). Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 113-128.

BACHELARD, Gaston. A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BALDISSERA, Rudimar. Comunicação organizacional: uma reflexão possível a partir do paradigma da complexidade. *In: OLIVEIRA, Ivone de I.; SOARES, Ana Thereza n. (org.). Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações*. São Caetano do Sul: Difusão, 2008. p. 149-177.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARICHELLO, Eugenia Mariano da Rocha; POZZOBON, Camille. A Comunicação informal como traço da Cultura Organizacional. *In: BARICHELLO, Eugenia Mariano da Rocha (Org.). Visibilidade midiática, legitimação e responsabilidade social: dez estudos sobre as práticas de comunicação na Universidade*. Santa Maria: FACOS/UFSM, 2004. p. 255-292

BARICHELLO, Eugenia Mariano da Rocha. Modelo e práticas de comunicação na universidade: identidade, territorialidade e legitimação institucional. *In: BARICHELLO, Eugenia Mariano da Rocha (Org.). Visibilidade midiática, legitimação e responsabilidade social: dez estudos sobre as práticas de comunicação na Universidade*. Santa Maria: FACOS/UFSM, 2004, p. 13-44.

BARICHELLO, Eugenia Mariano da Rocha. Trajetória da UFSN e suas relações comunicacionais com a sociedade. *In: BARICHELLO, Eugenia Mariano da Rocha (Org.). Visibilidade midiática, legitimação e responsabilidade social: dez estudos sobre as práticas de comunicação na Universidade*. Santa Maria: FACOS/UFSM, 2004, p. 331-361.

BARROS, Dirlene Santos. **A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014)**. 2017. 236 f., il. Tese (doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017

BASTERRA, Marcela. **El derecho de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A propósito del caso “Pérez Esquivel”**. Editorial Jusbaire. Buenos Aires, 2015. Disponível em: http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/EL_DERECHO_DE_ACCESO_A_LA_INFORMACION_PUBLICA_EN_LA_CIUDAD_AUTONOMA_DE_BUENOS_AIRES_A_PROPOSITO_DEL_CASO_PEREZ_ESQUIVEL.pdf. Acesso em: 20 de set. 2018.

BATISTA, Carmem Lúcia, Mediação e apropriação: questões do direito de acesso à informação. *In*: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 137-152

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 14e. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude; CHAMBOREDON, J.-C. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BRANDAO, Domingos Ramos. **Governo Eletrônico: Acesso à Informação Pública e Accountability na UNIVASF**. 2016 101 f. (Dissertação) Mestrado Profissional em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

BRANDÃO, Elizabeth. Conceito de Comunicação Pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

BRANDÃO, Elizabeth. **Usos e significados do conceito Comunicação Pública**. Encontro dos núcleos de pesquisa da Intercom, v. 6, 2009. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf> Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2017.

BRASIL. Decreto no 5.773, de 09 de Maio de 2006. Dispõe sobre o **exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 mai. 2006.

BRASIL. **Decreto 8.777/2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm. Acesso em: 10 out.2018.

BRASIL. **Lei Complementar 131/2009**. (Lei Capiberibe). Brasília, 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 5 out. 2016.

BRASIL. **Lei de criação da Empresa Brasil de Comunicação**. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm. Acesso em: 4 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES. **Orientações Gerais para o Roteiro da Autoavaliação das Instituições**. Brasília: MEC/INEP, 2004a.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES. **Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior**. Brasília: MEC/INEP, 2004b.

BRASIL. Lei. 9394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 2 mai. 2017.

BRASIL. Lei. 10.861 de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior–SINAES** e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, Acesso em: 15 out. 2017. 2004c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: diretrizes para elaboração**. Brasília: MEC/SESu, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1). 1997.

BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade**. 2. ed. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação empresarial: políticas e estratégias**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARNIELLI, Fiorenza. **Instituições e interesse público: os processos de comunicação pública como estratégia instituinte**. Revista Organicom, v. 14, n. 26, set. 2017. Disponível em: <http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/1088>. Acesso em: 1 nov. 2017.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas, SP: Papirus, 1986.

CASTILHO, Alessandra; MIAN, Mariella Batarra. A Comunicação Pública à Caminho da Democracia: Análise da implantação da Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal do ABC. [...]. Anais. **Intercom**. 2013.

CASTRO, Carolina Jaber. **Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense. 2016.

CELLARD, André. A análise documental. (p.295-316). In: POUPART, Jean. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 464 p.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática pública**, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Escritos sobre a universidade. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, set./out./nov./dez. 2003

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COMISSÃO MACBRIDE. **Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

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

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1. ed. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf. Acesso em: 18 out. 2017.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da. **Transparência e seus avessos: direito de acesso à informação no México**. 2017. Dissertação (mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CRUZ, Cassiana Maris Lima. **A comunicação interna na perspectiva da avaliação institucional em universidades no Rio Grande do Sul**. 2010. 1 f. Tese (doutorado em Comunicação Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio, Ensino superior e universidade no Brasil, In: **500 anos de educação no Brasil**, Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DAMATTA, Roberto. (coord.). **Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília: CGU, 2011.

DECIA, Ana Cristina Muniz. **Programa de ações afirmativas na universidade pública à luz da visibilidade midiática: entre as ações institucionais e as percepções dos sujeitos'** 2013, 269 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

DEMO, Pedro. **Cuidado metodológico: signo crucial da qualidade**. Soc. estado, Brasília, v. 17, n. 2, p. 349-373, dezembro de 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01029922002000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 out. 2017.

DEMO, Pedro. Dialética e qualidade política. *In*: HAGUETTE, Teresa Frota (org.). **Dialética hoje**. Petrópolis: Vozes, 1990.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michele. O delineamento de pesquisa qualitativa. (p.127-154). *In*: POUPART, Jean (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 464 p.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público** (3. ed.). São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de Comunicação Pública. *In*: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Paulo: Difusão, 2011. 293 p. (Série pensamento e prática; 4).

DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à Informação em pauta: Os usos da Lei de Acesso por Jornalistas**. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade & Poder: análise crítica / fundamentos históricos: 1930-45**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Inep, 2000. v. 1

FÁVERO, M. de Lourdes de A.; LIMA, Helena Ibiapina. UFRJ: Origens, construção e desenvolvimento. *In*: **A Universidade no Brasil: concepções e modelos**. MOROSINI, Marília (org.). Inep. Brasília: 2006. p. 87-104.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: Tecnologias, publicidade e accountability. *In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org). **Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 79-111.*

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, n. 84, 2011.

FLORINI, Ann. The Battle Over Transparency. *In: FLORINI, Ann (Org.). **The Right To Know: Transparency for an Open World**. Nova York: Columbia University Press, 2007, p. 1-16.*

FROTA, Maria G. da Cunha, Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação: informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988. *In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 71-84*

GALLARDO, Hélio. **Teoria crítica: matrizes e possibilidades de direitos humanos** (1. ed.). (P. Fernandes, Trad.) São Paulo, SP: Unesp, 2014.

GAMA, Merabe Carvalho Ferreira da. **Cultura e Mudança organizacional: uma análise a partir da Lei de Acesso à Informação**. 2016 127 f. Mestrado Profissional em Gestão Pública Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

GAMA, Merabe Carvalho Ferreira da; MATTOS, Carlos André Corrêa de; VIDAL, Josep Pont; CORRÊA, Alessandro de Castro. A lei de acesso à informação em instituições federais de ensino superior: Uma Investigação na Cultura Organizacional da Universidade Federal Rural da Amazônia. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v. 12, n. 3, p. 135-154, set./dez. 2017.

GERALDES, Elen, Política de comunicação nas organizações: a terceira esfera. *In: Formiga, Asdrubal Borges; Guazina, Liziane Soares (Org.). **Muito além dos meios: comunicação organizacional, desafios e interfaces**. Brasília: Editora da UnB, 2014.*

GERALDES, Elen *et al.*. O Direito Humano à Comunicação e à Informação: em busca do tempo perdido. (p. 20-30). *In: SOUSA JR, José Geraldo de; GERALDES, Elen et al. (org.). **Direito achado na rua V.8: introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília: Editora FAC, 2016.*

GERALDES, Elen; LIMA, Valquiria. LOPES, Helen. Desafios da Implantação da Lei de Acesso à Informação nas Forças Armadas brasileiras: uma visão comunicacional. *In: **Congresso brasileiro de ciências da comunicação**. Intercom, 35, 2018. Joinville. Disponível em <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2018/resumos/R13-0044-1.pdf>. Acesso em 10 out. 2018.*

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**, Intercom, 35, 2012. Fortaleza. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.*

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. *In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, Intercom. 36, 2013. Manaus. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. **Encontro marcado: a LAI como política de comunicação nas Organizações públicas.** *In: Congresso da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação*, 12, 2014. Disponível em: <http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/11/vGT18-Geraldes-Sousa.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

GIL, Célia Regina Rodrigues; IVANA, Adriana Mitsue. O Planejamento estratégico situacional aplicado à gestão universitária: a construção de processos participativos. P. 225-246 *In: ALMEIDA, Márcio, org. A universidade possível: experiências de gestão universitária.* São Paulo: Cultura Editores Associados, 2001.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. *In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Coord.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2018. p. 72-95.

HAN, Byung-Chul. **A Sociedade da Transparência.** Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 26ª edição. Companhia das Letras, São Paulo, 2006.

JARDIM, José Maria. **A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental.** *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p. 383-405, novembro 2013.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. (p. 41-58). *In: MATOS, Heloíza (org.). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.* São Paulo: Escola de Comunicações e Artes (ECA), 2013.

KUNSCH, Margarida Maria. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada.** 4. ed. São Paulo: Summus, 2003.

KUNSCH, Margarida Maria. **Universidade e comunicação na edificação da sociedade.** São Paulo: Editora Loyola, 1992.

KUNSCH, Margarida. Maria. **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania.** 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, Marcia H.T. de Figueredo; CORDEIRO, Helena Cristina D.; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil. *In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). A construção social do acesso público à informação no*

Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 47-69.

LIMA, Silvânia de Cássia. **A comunicação na UFG e a assessoria de comunicação.** 2011. 199 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

LIMA, Venício A. **Liberdade de Expressão X Liberdade da Imprensa – Direito à comunicação e democracia.** 2. ed. rev. São Paulo, Publisher, 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – Literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro.** Caderno de Finanças Públicas. Brasília, n 8. p. 5-40, dez/2017.

LOPÉZ, Juan Jaramillo. **Proposta geral de Comunicação Pública.** In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2012.

MARCHIORI, M. R. (2009). As interconexões entre cultura organizacional e comunicação. In: M. M. KUNSCH, **Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas** (Vol. 2, p. 359). São Paulo, SP: Saraiva.

MARQUES, Ângela; MAFRA, Rennan; SÁ MARTINO, Luis Mauro. **Um outro olhar sobre a comunicação pública: a constituição discursiva de sujeitos políticos no âmbito das organizações.** Dispositiva, Belo Horizonte, v. 6, n. 9, p. 76-92, mai. 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/dispositiva/article/view/P.2237-9967.2017v6n9p76/11629>. Acesso em: 5 nov. 2017.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Internet e transparência política. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org). **Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 55-78.

MARTINS, André Saboia; ISHAQ, Vivien. A importância do acesso às informações funcionais de militares para o esclarecimento da autoria de graves violações de direitos humanos investigadas pela Comissão Nacional da Verdade. **Revista do Arquivo: Uma publicação online do Arquivo Público do Estado de São Paulo.** São Paulo, ano 1, n.2, abr. 2016. ISSN 2447-908X. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/02/pdf/ISHAQ_Vivien_MARTINS_Andre_Saboia_-_A_importancia_do_acesso_as_informacoes_funcionais_de_militares.pdf. Acesso em 4 nov. 2018.

MATTELART, Armand, **A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos.** Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação. 2009, 32 Janeiro-Junho. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69830991003>. Acesso em 26 out. 2017.

MATOS, Pedro Arcanjo. - **O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento de Informação Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do Estado.**

2018. Dissertação (mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Unesco, 2009.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; e VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Coord.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018. 108 p.

MONTEIRO, Fernando Mota. **A transparência como ferramenta de ampliação do caráter democrático nos conselhos universitários das instituições federais de ensino superior: o caso da universidade federal do espírito santo**, 2013 112 f. Mestrado Profissional em Gestão Pública. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar – cultura política brasileira e modernização autoritária**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, 448 p.

MOURA, Maria Aparecida *et al.* **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Contexto, historicidades e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MUMBY, Dennis. **A comunicação organizacional em uma perspectiva crítica**. Organicom – Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, n.10/11, p. 191-207, 2009.

NEVES, Thiago Jose Galvão das. **Um estudo de variáveis que impactam a execução física e orçamentária dos programas das universidades federais brasileiras**, 2013, 108 f. Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

NÓBREGA, Camila. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência**. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2017.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística**. São Paulo: FTD, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em: 27 ago. 2017.

PAULINO, Fernando de Oliveira *et al.* **Jornalismo, transparência e aplicação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais**. In: RONCAGLIO, Cynthia; SIMEÃO, Elmira. **Gestão da memória: diálogos sobre políticas de informação, documentação e comunicação para a UnB**. Brasília: Editora UnB, 2016.

PAULINO, Fernando de Oliveira; SILVA, Luiz Martins. **Jornalismo, transparência e aplicação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais**. In: 10º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo da Associação Brasileira de Pesquisadores em

Jornalismo (SBPJor), Curitiba, 2012. Disponível em <http://www.sbpjor.org.br/sbpjor/?p=11689>. Acesso em: 29 ago. 2017.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. O processo de construção de políticas de informação. *In*: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 27-46.

PINHO, Rodrigo Cesar Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. (p.215-253). *In*: POUPART, Jean. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 464 p.

RAMOS, Murilo. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. *In* MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. p. 245-253.

REIS, Lígia Maria de Sousa Lopes. **A lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal**. 2014. 151f. Dissertação (mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RODRIGUES, Georgete Medleg. **Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais**. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p. 423-438, 2013.

ROMANOWSKI, Joana Paulin. **As licenciaturas no Brasil: um balanço das teses e dissertações dos anos 90**. Tese (doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. **As pesquisas denominadas do tipo "estado da arte" em educação**. Revista Diálogo Educacional, vol. 6, núm. 19, p. 37-50, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma concepção multicultural de direitos humanos**. Lua Nova [on-line]. 1997, n.39, p.105-124.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1 2009, p. 21-42.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? *In*: **A Universidade no Brasil: concepções e modelos**. MOROSINI, Marília (org.). Inep. Brasília: 2006. p. 353-372.

SILVA, Anna Carollyna de Bulhões Moreira. **O profissional arquivista em instituição pública universitária: atribuições de responsabilidade social e ética perante a Lei de**

Acesso à Informação. Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação Dissertação UFPB, 2016

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. A Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da internet, transparência e cidadania. **Razón y Palabra**, México, v. 19, n. 92, p.1-15, dez. 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199543036045>. Acesso em: 10 ago. 2017.

STUMPF, Ida Regina. Pesquisa bibliográfica. *In*: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 51-61.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Editora da Universidade de Brasília: Brasília, 1999. 184p.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes – comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

VELHO, G. Observando o familiar. *In*: **Individualismo e Cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea**. 3.Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1987, p. 121-132.

VENTURA, Katia Santiago. **Entre o acessável e o acessível: implicações dos padrões de acessibilidade para o acesso às informações públicas em universidades**. 2015 152 f. (Dissertação) Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

WOLF, Mauro. **Teorias das comunicações de massa**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ZEMOR, P. (1995). **La Communication Publique**. (E. BRANDÃO, Tradução, 2005) Paris: PUF.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**, 2015 199 f. (Tese) Doutorado Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA - COMUNICAÇÃO

Dados de identificação	
Instituição:	Setor:
Cargo/Função:	Formação:
Efetivo ou Comissionado:	Desde quando exerce cargo/função:
Sobre a política de comunicação	
1) A instituição possui política de comunicação?	2) Se existe, desde quando e onde está gravada?
3) Existe órgão que acompanha sua execução?	4) A LAI está entre as diretrizes desta política?
5) Se sim, de que forma pode-se observar esta interação?	6) Se a política existe, mas não contempla explicitamente diretrizes da LAI, observa alguma mudança após a implementação da Lei?
7) Se não existe política, há debate sobre este tema?	8) Em que estágio se encontra este debate?
9) Caso não exista debate sobre política de comunicação, pode-se dizer que existem diretrizes para a área da comunicação?	10) Quais são as diretrizes?

Questões em profundidade

- ✓ A implementação da LAI trouxe alteração nos processos de comunicação da instituição?
- ✓ Observa alguma mudança de procedimento desde a implantação da lei de acesso?
- ✓ Houve algum esforço para adequar o setor de comunicação aos princípios trazidos pela LAI(cultura da transparência, acesso como regra, exceções definidas)?
- ✓ Caso pudesse classificar a ênfase da comunicação praticada pelo setor, poderia dizer que:
 - Comunicação com foco em ações de alta administração ()
 - Comunicação com foco no interesse da comunidade acadêmica ()

- ✓ Existe interação entre o setor de Comunicação e o responsável pelo atendimento ao SIC?
- ✓ Caso positivo, houve alguma mudança nos procedimentos do setor após essa interação?
- ✓ Os servidores do setor têm conhecimento da LAI? Passaram por algum treinamento?

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – SETOR LAI

Dados de identificação	
Instituição:	Setor:
Cargo/Função:	Formação:
Efetivo ou Comissionado:	Desde quando exerce cargo/função:

1. Na sua avaliação, a instituição implementou a Lei de Acesso de forma efetiva?
2. Os servidores do setor têm conhecimento sobre a Lei? Passaram por algum treinamento?
3. Quais as principais melhorias observadas com a Lei?
4. E os principais desafios?
5. Observa mudança de procedimentos do setor desde a implantação da Lei de Acesso? Quais?
7. Existe interação entre o setor de Comunicação e a unidade responsável pela LAI?
8. Caso positivo, como se dá essa interação?
9. A instituição tem conseguido ampliar as informações disponibilizadas via transparência ativa para além do rol estabelecido pela Lei?
10. A implementação da LAI trouxe alguma alteração nos processos de comunicação da instituição?

