



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA MARINHA: limites e
possibilidades das relações com a comunicação**

VALQUIRIA DE LIMA RODRIGUES

**Brasília
Dezembro de 2019**

VALQUIRIA DE LIMA RODRIGUES

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA MARINHA: limites e
possibilidades das relações com a comunicação**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Poder e Processos Comunicacionais.

Orientador: Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva

**Brasília
Dezembro de 2019**

VALQUIRIA DE LIMA RODRIGUES

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA MARINHA: limites e
possibilidades das relações com a comunicação**

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

Brasília, 3 dezembro de 2019

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva – UnB
Presidente

Prof. Dr. Elton Bruno Pinheiro – UnB
Membro externo

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino – UnB
Membro interno

Profa. Dra. Elen Cristina Geraldês – UnB
Suplente

Para Lara, meu tesouro.

AGRADECIMENTOS

Realizar um curso de Mestrado na Universidade de Brasília é a concretização de um sonho. E, sendo assim, é preciso agradecer a todos que, de alguma forma, contribuíram para esta conquista.

O primeiro de todos os agradecimentos sempre será para Deus que, em sua infinita misericórdia, tem permitido que oportunidades surjam em minha vida. Certamente sem a presença dele, muitos sonhos não teriam se tornado realidade.

Aos familiares que acompanharam esta jornada. Em especial, a Thiago Rodrigues e à Ylkiane Lopes, pela presença amorosa e ajuda constante; à Ana Nunes, Elenilda Rodrigues e Ana Beatriz, pelo auxílio nos cuidados com a Lara, o que facilitou a produção desta dissertação; à Thauane Nunes e Tatiane Rodrigues, por terem decupado, pacientemente, todas as entrevistas.

À professora Elen Geraldês, que acreditou neste projeto desde o início, orientou formalmente a pesquisa no primeiro ano e, muito gentilmente, acompanhou esta jornada até o fim. Não tenho palavras para agradecer tamanha generosidade! A professora Elen é uma das pessoas mais inteligentes, inclusivas, pacientes e dedicadas que já conheci. Seu exemplo servirá de inspiração por toda minha vida.

Ao orientador, professor Sivaldo Pereira, que passou a contribuir com esta trajetória no segundo ano do mestrado. Sua flexibilidade e compreensão permitiram que o projeto fosse desenvolvido da forma como havia sido concebido e aperfeiçoado.

A todos os integrantes da Representação Discente e do grupo de pesquisa Ouvindo as Ouvidorias do Sistema Prisional, equipes das quais fiz parte e tive o privilégio de compartilhar momentos agradáveis, cheios de desafios e muito aprendizado.

Aos professores Georgete Medleg, Fernando Paulino e Elton Pinheiro, que deram contribuições significativas a este trabalho nas bancas de qualificação e de defesa.

Aos professores, colegas de curso e integrantes da Faculdade de Comunicação, pelo apoio, partilha e, sobretudo, pelo nível dos debates que enriqueceram esta jornada.

Aos integrantes da Marinha do Brasil que acreditaram e contribuíram para a realização deste curso e, ainda, àqueles que autorizaram a tão sonhada dedicação exclusiva aos estudos. Sem dúvida, uma experiência incrível que influenciará minha carreira na instituição. Meu muito obrigada também aos colegas operadores da LAI e profissionais da comunicação pela colaboração direta na execução deste trabalho. Obrigada pela paciência e pela confiança em relatar suas percepções e experiências.

A todos vocês o meu muito obrigada!

Não é sobre chegar no topo do mundo e saber que venceu
É sobre escalar e sentir que o caminho te fortaleceu
É sobre ser abrigo e também ter morada em outros corações
E assim ter amigos contigo em todas as situações.

Ana Carolina Vilela da Costa

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo compreender como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) está sendo aplicada na Marinha do Brasil, além de identificar os limites e as possibilidades da norma no contexto da comunicação. Nesse sentido, esta pesquisa se propôs a analisar a efetivação da transparência ativa e passiva, as relações com a cultura organizacional e a interface estabelecida com a comunicação. Realizou-se um estudo de caso, partindo de pesquisa bibliográfica sobre temas relevantes, como direito à informação, transparência, participação social, dimensão comunicacional da LAI e comunicação pública. O método foi viabilizado por meio de três técnicas de pesquisa: inicialmente foi feita uma análise documental em normas, portarias e outros escritos institucionais. Na sequência, foram realizadas visitas ao Centro de Comunicação Social da Marinha, onde foi possível observar e entrevistar os militares que operam a lei e os profissionais da comunicação. O levantamento também abrangeu o site e os dados da transparência passiva constantes no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal. As evidências encontradas foram analisadas em diálogo com o referencial teórico, o que permitiu a identificação de um cenário permeado por dificuldades institucionais que interferem na aplicação da norma. De maneira geral, o trabalho dos militares concentra esforços nos requisitos de transparência passiva devido aos prazos regulamentares, o que acarreta limitações à aplicação da transparência ativa. Sobre a inserção da lei no escopo da comunicação, constatou-se que, apesar das potencialidades que esta realidade manifesta, ainda há obstáculos para a efetiva integração da norma. Espera-se que este estudo possa auxiliar na efetivação da LAI na Marinha, à medida que gerou reflexões e apresentou algumas possíveis soluções para as dificuldades que envolvem a norma no contexto da comunicação.

Palavras-chave: Direito à Informação. Lei de Acesso à Informação. Marinha do Brasil. Comunicação Pública.

ABSTRACT

This dissertation aimed to understand how the Access to Public Information Law (Law 12,527/2011) is being applied in the Brazilian Navy, besides identifying the limits and possibilities of the rule in the context of communication. For that matter, this research aimed to analyze the realization of active and passive transparency, relationships with organizational culture and the established interface with communication. A case study was carried out, based on bibliographic research on relevant topics, as a right to information, transparency, social participation, LAI (Brazilian Access to Public Information Law - LAI, in the Portuguese abbreviation) communication dimension and public communication. The method was made possible through three research techniques: initially a documentary analysis was made in rules, ordinances and other institutional writings. Subsequently, visits were made to the Centro de Comunicação Social da Marinha (Social Communication Center of the Brazilian Navy), where it was possible to observe and interview the military operating the law and communication professionals. The survey also covered the website and passive transparency data contained in the Electronic System of the Information Service to the Citizen of the Federal Government. The evidence found was analyzed in dialogue with the theoretical framework, which allowed the identification of a scenario permeated by institutional difficulties that interfere in the application of the rule. In general, the work of the military concentrates efforts on passive transparency requirements due to regulatory deadlines, which entails limitations on the application of active transparency. On the insertion of the law in the scope of communication, it was found that despite the potential that this reality manifests, there are still obstacles to the effective integration of the rule. It is hoped that this study can assist in the implementation of LAI in the Navy, as it generated reflections and presented some possible solutions to the difficulties involving the rule in the context of communication.

Keywords: Right to Information. Access to Public Information Law. Brazilian Navy. Public Communication.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos objetivos da pesquisa.....	20
Quadro 2 – A carreira na Marinha do Brasil.....	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Termos recorrentes no manual de comunicação.....	92
Tabela 2 – Nível de escolaridade dos solicitantes	105
Tabela 3 – Tema dos pedidos de informação	106
Tabela 4 – Razões das negativas de acesso	107
Tabela 5 – Setor/organização onde trabalham os entrevistados	112
Tabela 6 – Formação dos operadores da LAI.....	114
Tabela 7 – Número de operadores que participaram de curso/palestra sobre a norma	114
Tabela 8 – Formação dos profissionais da comunicação.....	121
Tabela 9 – Número de profissionais que participaram de curso/palestra sobre a LAI.....	121
Tabela 10 – Nível de conhecimento dos profissionais da comunicação sobre a LAI	122
Tabela 11 – Principal objetivo da comunicação em um órgão público.....	125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do direito à informação pelo mundo	43
Figura 2 – Organograma da Marinha	76
Figura 3 – Organograma do CCSM	89
Figura 4 – Organograma do Departamento de Informação ao Cidadão.....	94
Figura 5 – Localização do tópico “Acesso à Informação” no site da Marinha	97
Figura 6 – Página do SIC-MB	99
Figura 7 – Fluxograma dos pedidos de informação	102

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos pedidos de acesso à informação na Marinha	103
Gráfico 2 – Localização dos solicitantes	104
Gráfico 3 – Evolução da quantidade de prorrogações	108
Gráfico 4 – Quadro geral de recursos por instância	109

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo)
Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat)
Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)
Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong)
Associação dos Juízes Federais (Ajufe)
Associação Latino-Americana de Advogados Trabalhistas (Alal)
Associação Nacional de Jornais (ANJ)
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)
Associação Nacional dos Procuradores da República, (ANPR)
Associação Paulista de Jornais (APJ)
Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM)
Comandante do Estado-Maior da Armada (CEMA)
Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)
Comunicação e Direitos (Andi)
Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)
Controladoria-Geral da União (CGU)
Coordenadoria de Comunicação Integrada (CCI)
Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj)
Freedom of Information Act (FOIA)
Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Global Right to Information (RTI)
Grupo Tortura Nunca Mais – RJ (GTNM-RJ)
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)
Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Lei de Acesso à Informação (LAI)
Movimento do Ministério Público Democrático (MPD)
Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC)
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)
Organizações não governamentais (ONGs)
Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi)

Secretaria-Geral da Marinha (SGM)

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)

Serviço de Informação ao Cidadão no âmbito da Marinha do Brasil (SIC-MB)

Serviço de Relações Públicas da Marinha (SERPMAR) (SRPM)

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC)

Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)

Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)

Tribunal de Contas da União (TCU)

Unidade de Monitoramento e Gestão (UMG)

Unidades de Atendimento ao Público (UAP)

APRESENTAÇÃO

Em 2011, ingressei na Marinha do Brasil como oficial de carreira do Quadro Técnico na área de Comunicação Social. Um ano depois, comecei a trabalhar no Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM), mais especificamente no Departamento de Imprensa. Após vários cursos e duas especializações na área de comunicação, percebi que era o momento de regressar à academia, mas o que pesquisar foi uma pergunta sem resposta durante dias.

A definição do tema de estudo teve início com as reflexões para a definição do projeto apresentado no processo seletivo. A opção pela LAI surgiu devido a vários fatores relacionados ao contexto profissional, entre os quais importa destacar: o fato de ter começado a trabalhar no CCSM no mesmo ano em que a norma foi implementada, o que possibilitou o acompanhamento desse processo. Outro ponto é que, como integrante do Departamento de Imprensa, por várias vezes, tive contato com pedidos de jornalistas feitos via LAI. Além disso, durante o processo de reestruturação do Centro, tive a oportunidade de assessorar para que o departamento responsável pela LAI não saísse do escopo da comunicação integrada. Assim, nasceu o interesse de realizar um estudo aprofundado sobre a LAI nas Forças Armadas, relacionando-a com a comunicação e a cultura organizacional dessas instituições.

Com o início do curso, o projeto passou por modificações para estar condizente com as prerrogativas de uma pesquisa acadêmica. O aperfeiçoamento ocorreu a partir das leituras, da convivência com os discentes, das conversas com a então orientadora e, sobretudo, das disciplinas cursadas no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em História.

Uma incursão no objeto de pesquisa para compor um dos artigos produzidos nesta jornada comprovou uma percepção inicial: a LAI estava inserida dentro do contexto da comunicação das Forças Armadas, mas não havia integração entre os setores. A relação era considerada incipiente, tímida, pouco efetiva. As reflexões sobre essa realidade e o que poderia ser feito para mudá-la também auxiliaram na reformulação do projeto de pesquisa.

Uma das sugestões dos professores da banca de qualificação foi que o estudo se restringisse a uma das três Forças Armadas devido ao pouco tempo que haveria para ser dedicado à pesquisa empírica. Como essa já havia sido uma das sugestões da então orientadora, foi decidido que esta dissertação teria como foco a Marinha do Brasil e a produção de um estudo comparativo entre as instituições seria concretizada em outro momento.

Se, por um lado, o fato de ser integrante da Marinha pode ser encarado como um aspecto limitador à pesquisa, pois ao abordar a própria instituição, inevitavelmente, o pesquisador se

depara com algumas barreiras; por outro, é inegável que essa condição me colocou numa posição privilegiada de acesso a dados e a relatos considerados fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. É importante ressaltar ainda que a Marinha não cerceou meu acesso às informações. Também não constatei qualquer resistência dos militares entrevistados em expor suas opiniões e experiências.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	19
1.2 OBJETIVOS	19
1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	20
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
2 TRANSPARÊNCIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	28
2.1 O DIREITO À INFORMAÇÃO PELO MUNDO	28
2.2 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	36
2.2.1 A Lei de Acesso à Informação	40
2.2.2 Os desafios da Lei de Acesso à Informação	44
2.3 OPACIDADE E TRANSPARÊNCIA	48
2.4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	57
2.5 O VIÉS COMUNICACIONAL DA LAI	61
2.5.1 A Comunicação Pública	66
3 MARINHA, COMUNICAÇÃO E LAI	74
3.1 A CULTURA ORGANIZACIONAL DA INSTITUIÇÃO	74
3.2 O GERENCIAMENTO DA COMUNICAÇÃO	86
3.3 A APLICAÇÃO DA LAI	93
3.3.1 A transparência ativa	96
3.3.2 A transparência passiva	101
4 ATORES INSTITUCIONAIS E A APLICAÇÃO DA LAI	111
4.1 DESCRIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO	111
4.1.1 Entrevistas com os operadores da LAI	113
4.1.2 Entrevistas com os profissionais da comunicação	121
4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS	129
4.2.1 Aplicação da transparência ativa e passiva	131
4.2.2 A inserção da norma na comunicação	137
5 CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS	148

1 INTRODUÇÃO

Em maio de 2012, a Lei nº 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI, entrou em vigor no Brasil. A importância da legislação é inegável, pois a partir dela o acesso a informações públicas passou a ser sistematizado, ou seja, foram estabelecidos mecanismos de aplicação, como formas de solicitação, prazos de resposta, sanções em caso de descumprimento, divulgação de informações de maneira proativa, entre outros.

A lei é considerada um marco na história do direito à informação pelo que representa em termos de garantias sociais, mas também pela abrangência, pois engloba os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas de governo. Ao estabelecer a publicidade das informações como regra e o sigilo como exceção, a norma contribui para o exercício efetivo da democracia, fortalecendo princípios como a transparência, a participação social e a fiscalização da sociedade em relação às ações governamentais.

A relevância da norma é ainda mais evidente quando se coloca em perspectiva a histórica cultura da opacidade presente nas relações entre o Estado¹ e a sociedade. Verifica-se no Brasil, ao longo de séculos, o predomínio do sigilo e do descaso com os direitos do cidadão, herança de uma formação social marcada pelo patrimonialismo, que dificulta ou impede uma garantia constitucional: o direito de ter acesso às informações produzidas ou em poder dos órgãos públicos.

Por estimular a divulgação de informações e a participação dos cidadãos nos temas de interesse público, a LAI também pode ser considerada uma ponte que conduz a outros direitos. No entanto, para que toda a potencialidade da norma seja vivenciada na prática, é necessário superar os diversos obstáculos sociais e organizacionais que a circundam. Nesse sentido, considera-se relevante verificar como os órgãos da administração pública estão cumprindo a legislação, as estruturas e procedimentos criados, além da forma como a lei se relaciona com algumas áreas, em especial a comunicação.

Desde a aprovação ocorrida em 2011, a LAI vem sendo estudada na academia sob vários enfoques, conforme apontou pesquisa do “estado da arte”, realizada por esta pesquisadora.² Entre as várias temáticas verificadas, as três mais usuais são: as que se voltam para o contexto

¹ O conceito de Estado adotado nesta pesquisa é o do sociólogo francês Pierre Bourdieu (1996), segundo o qual o Estado é um ente que possui o monopólio da violência física e simbólica sobre uma determinada população em um determinado território.

² Pesquisa realizada para a disciplina Comunicação Pública e Lei de Acesso à Informação, ministrada pela professora Elen Geraldês.

da lei nos órgãos públicos, aquelas que se dedicam a uma abordagem sociocultural e há, ainda, as que se concentram na perspectiva dos usuários.

A presente pesquisa está inserida na primeira vertente, pois parte da positivação do direito à informação para realizar um estudo de caso sobre a aplicação da LAI na Marinha, no que diz respeito aos requisitos de transparência ativa e passiva, à interface estabelecida com a comunicação e à relação com a cultura organizacional militar. O estudo discorre, ainda, sobre o referencial teórico, organizado em torno de dois conceitos principais: o direito à informação e a comunicação pública.

Assim como os demais órgãos que integram o Poder Executivo Federal, a Marinha precisou promover adaptações para cumprir as determinações estabelecidas pela legislação, como a divulgação de informações de forma espontânea (transparência ativa) ou o atendimento dos pedidos de acesso à informação dos cidadãos (transparência passiva). As estruturas e procedimentos criados à época da implementação foram inseridos no escopo da comunicação, realidade que instiga a análise das interações dessa atividade com os princípios da norma.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Em linhas gerais, esta pesquisa propõe-se a realizar um estudo de caso sobre a LAI no contexto da Marinha. De modo mais específico, o problema proposto é: como a lei está sendo aplicada na instituição? E quais os limites e as possibilidades da inserção da norma no escopo da comunicação?

Para tanto, serão abordados o processo inicial de implementação da lei, a aplicação da transparência ativa e passiva, as dificuldades institucionais, a visão dos profissionais da área de comunicação sobre a norma, o perfil dos operadores da LAI, aspectos da cultura organizacional militar e a interface da Lei de Acesso com a comunicação.

1.2 OBJETIVOS

Partindo da delimitação do objeto de pesquisa e das perguntas que se pretende responder, este estudo tem como objetivo geral compreender como a LAI está sendo aplicada na Marinha e analisar os limites e as possibilidades da inserção da norma no contexto da comunicação.

Para atingir o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram definidos:

- a) Avaliar a forma como a transparência ativa e a transparência passiva estão sendo aplicadas na instituição;

- b) Levantar aspectos da cultura organizacional que interferem na aplicação da norma;
- c) Averiguar a forma como o setor responsável pela lei se relaciona com a comunicação;
- d) Propor sugestões que contribuam para melhorar a aplicação da LAI e a integração com a comunicação.

Dessa forma, espera-se contribuir para a criação de um ambiente institucional onde a norma seja melhor aplicada e, ao mesmo tempo, influencie no aperfeiçoamento da comunicação, tornando-a uma atividade na qual a participação dos cidadãos seja estimulada e influencie, de forma efetiva, os produtos e ações desenvolvidos. O quadro a seguir sintetiza os objetivos pretendidos:

Quadro 1 – Síntese dos objetivos da pesquisa

1	A pesquisa se propõe a...	investigar como a LAI está sendo aplicada no contexto da comunicação da Marinha,
2	para...	entender como os requisitos de transparência ativa e passiva estão sendo cumpridos, tendo em vista à relação com a cultura organizacional,
3	com a finalidade de...	sugerir ações que auxiliem na superação dos obstáculos institucionais e, ao mesmo tempo, favoreçam a integração da lei com o setor da comunicação,
4	o que permitirá...	melhoria no cumprimento institucional da norma e aperfeiçoamento da comunicação por meio da adoção de princípios que valorizem os cidadãos nos processos comunicacionais.

Fonte: Elaboração própria

1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Há duas justificativas que sustentam a escolha pelo tema deste estudo. A primeira é a relevância social da LAI no contexto de uma sociedade marcada historicamente pela cultura da opacidade e, especificamente, no contexto de instituições militares, cuja abertura à sociedade é considerada menor que nas instituições de natureza civil. A segunda justificativa é a relevância acadêmica, visto que não foram localizados estudos que relacionem LAI, Marinha e comunicação.

Sobre a relevância social, é preciso reiterar que, mesmo previsto na Constituição, o direito à informação não se estabeleceu na prática e poucas informações públicas continuaram permeando as relações do Estado com a sociedade. É nesse contexto que a LAI, embora não

seja a primeira norma a versar sobre o tema, representa um marco sem precedentes na história do direito à informação no Brasil.

Tal relevância pode ser verificada nas palavras de Mendel (2009), ao mostrar que os pressupostos de uma lei de acesso também representam a garantia de outros direitos.

O livre fluxo de informações e ideias ocupa justamente o cerne da noção de democracia e é crucial para o efetivo respeito aos direitos humanos. Se o direito à liberdade de expressão – que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias – não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto, além das violações de direitos humanos ocorrerem em segredo, e de não haver como denunciar a corrupção e a ineficiência dos governos. É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo. (MENDEL, 2009, p. 1)

Passados os primeiros anos de implementação da norma, no entanto, ainda não se verifica nos órgãos da administração pública uma visão consolidada de que os cidadãos são detentores das informações geradas no âmbito da administração pública. Por ser integrante do Poder Executivo Federal, essa realidade também pode estar presente na Marinha. Além disso, por se tratar de uma instituição militar, há outros aspectos que merecem ser destacados, como a presença de uma cultura organizacional baseada em princípios rígidos e considerada, tradicionalmente, como uma das menos abertas à sociedade.³

Como se sabe, a LAI foi sancionada juntamente com a legislação que criou a Comissão Nacional da Verdade, que tinha por objetivo principal examinar as violações de direitos humanos praticadas entre os anos de 1946 e 1988, período que inclui o Regime Militar. Entender, pois, o lugar que a norma ocupa nessa cultura pode revelar algumas possíveis mudanças institucionais ou indicar a presença de resistências ao cumprimento das prerrogativas legais.

A emblemática aprovação conjunta da LAI brasileira e da Comissão da Verdade traz à tona muitas questões não resolvidas advindas da ditadura militar. Para os militares, o objetivo da LAI foi revanchista; para seus defensores, uma questão de direito. Contudo, é muito importante ressaltar que as LAI não são, internacionalmente, uma lei revanchista. Seu alcance democratizante vai muito além das informações militares do passado. (RODRIGUES, K., 2013, p. 75)

³ Ver Dutra (2015), Rodrigues, K. (2013) e Leirner (1997).

Sobre a relevância acadêmica, conforme mencionado, a LAI continua sendo objeto de estudo nas universidades. Acredita-se que o conhecimento científico possibilite, além de reflexões, contribuições diretas à aplicação da norma num cenário de obstáculos sociais, históricos e organizacionais que impedem a efetivação de uma cultura da transparência na administração pública. Lopes e Geraldês (2017) mostram que os estudos acadêmicos cresceram substancialmente, sobretudo nos primeiros anos após a aprovação da lei.

Nos últimos anos, os estudos sobre Lei de Acesso têm crescido no país. Levantamento quantitativo de Martins (2014), em referências rastreadas pelo site Google Acadêmico, indica expressiva tendência de aumento. O número de publicações passou de sete, em 2011 – quando o projeto de lei foi aprovado no Congresso Nacional –, para 87, no ano seguinte. Até o início do mês de agosto de 2013, foram identificados 81 trabalhos. (LOPES; GERALDES, 2017, p. 2)

Os enfoques dos estudos acadêmicos sobre a LAI são diversos: há pesquisas nas áreas de Direito, Ciência da Informação, Gestão Pública, Comunicação, Administração, entre outras. É inegável que tal diversidade de análises contribui para o enriquecimento dos debates, mas entende-se que é a partir do viés comunicacional que é possível afastar da LAI “o risco de se burocratizar, de se tornar apenas um ônus da administração pública do qual se incumbem burocratas”. (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 2)

Verifica-se, ainda, um predomínio das pesquisas no âmbito da Ciência da Informação e, por outro lado, uma baixa produção no campo da Comunicação. Para que haja uma mudança neste cenário e a Comunicação aumente sua contribuição nas reflexões sobre a LAI, entende-se que a norma precisa ser encarada como uma ferramenta capaz de influenciar a adoção de políticas de comunicação nos órgãos públicos, o que envolve o estudo da comunicação pública a partir dos fluxos, princípios e objetivos que a permeiam.

É relevante assinalar ainda que foram identificados poucos estudos sobre a comunicação desenvolvida na Marinha e nenhum deles relaciona essa atividade com a LAI. Assim, não foram encontradas pesquisas que contemplem os aspectos abordados neste estudo, ou seja, os limites e as possibilidades da aplicação da LAI no contexto da comunicação da Marinha.

Um dos trabalhos que tangencia o tema da presente pesquisa é a dissertação de Mestrado de Karina Rodrigues (2013) sobre as relações entre civis e militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil. A investigação produzida na área da Administração pela Fundação Getúlio Vargas mostra detalhes da atuação dos militares durante a tramitação da LAI no Congresso Nacional, além de apresentar um cenário de resistência nas Forças Armadas

em relação à norma. Apesar de propiciar reflexões sobre a cultura organizacional militar, tal pesquisa não converge para o objetivo desta pesquisa, pois não tem como foco avaliar a LAI no contexto da comunicação de uma das Forças Armadas, mais especificamente, da Marinha.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com a abordagem do problema, esta pesquisa possui um caráter qualitativo. Para Flick (2004, p. 20), os aspectos essenciais desse tipo de pesquisa consistem na “escolha de métodos e teorias oportunos, no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas, nas reflexões dos pesquisadores a respeito de sua pesquisa como parte do processo de produção de conhecimento, e na variedade de abordagens e métodos”.

O referencial metodológico adotado é o estudo de caso, comumente utilizado nas Ciências Sociais e, conforme explica Yin (2010, p. 39), trata-se de uma abordagem cuja definição consiste em “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”. Assim, a escolha dessa perspectiva se justifica, pois possibilitou a análise da aplicação da LAI no contexto da comunicação da Marinha, o qual pode ser considerado um objeto de pesquisa atual, dinâmico, em processo e que está inserido em importantes condições contextuais.

O conceito de estudo de caso apresentado por Duarte (2009) também aborda de forma esclarecedora as peculiaridades desse método.

Em resumo, o estudo de caso é o método que contribui para a compreensão dos fenômenos sociais complexos, sejam individuais, organizacionais, sociais ou políticos. É o estudo das peculiaridades, das diferenças daquilo que o torna único e por essa mesma razão o distingue ou o aproxima dos demais fenômenos. (DUARTE, 2009, p. 234)

A autora alerta que, apesar de os estudos de caso serem considerados geralmente como pesquisas qualitativas em relação à coleta e análise dos dados, alguns pesquisadores ressaltam que o método “pode centralizar-se no exame de certas propriedades específicas, de suas relações e de suas variações, e recorrer a métodos quantitativos”. (DUARTE, 2009, p. 218) É nesse sentido que os dados quantitativos dos pedidos de acesso à informação relacionados à Marinha foram analisados.

Na elaboração de um estudo de caso, o projeto de pesquisa adquire uma relevância ainda maior, pois de acordo com Yin (2010, p. 48) trata-se de uma “sequência lógica que conecta os

dados empíricos às questões de pesquisa iniciais do estudo e, finalmente, às suas conclusões”. O autor ressalta, no entanto, que o projeto é passível de alterações e revisões nos primeiros movimentos da pesquisa. Como mencionado, a reformulação do projeto no início desta jornada foi fundamental na concretização deste trabalho.

Outro ponto relevante em relação ao projeto de pesquisa são as questões de estudo. Duarte (2009, p. 223) explica que a problematização é o primeiro e mais importante elemento do projeto, sendo considerado como “a chave para definir a estratégia da pesquisa”. A autora afirma que, em relação aos estudos de caso, as perguntas consideradas mais favoráveis são as do tipo “como” e “por quê”. Como visto, a problematização desta pesquisa está condizente com essa peculiaridade da metodologia.

Ainda de acordo com Duarte (2009, p. 217), há três tipologias principais que envolvem o estudo de caso. Entre elas há duas que merecem ser mencionadas aqui: existem pesquisas que se voltam para a descrição, “empenhando-se em descrever toda a complexidade de um caso concreto sem absolutamente pretender obter o geral” e há aquelas que possuem um caráter prático, utilitário, “seja porque visam a estabelecer o diagnóstico de uma organização ou a fazer sua avaliação, seja porque procuram prescrever uma terapêutica ou mudar uma organização”. Entende-se que as tipologias citadas estão relacionadas com este trabalho, pois, além do caráter descritivo, pretende-se aqui indicar ações e ferramentas que otimizem a aplicação da norma no contexto da comunicação da Marinha.

Importa ressaltar também que o estudo de caso se mostrou adequado para pensar o objeto e os caminhos que esta pesquisa almeja percorrer, bem como aqueles que não serão percorridos, seja por motivações pessoais ou profissionais da pesquisadora.

A definição de uma metodologia de pesquisa leva implícitas importantes decisões a respeito de caminhos a serem percorridos e outros deixados de lado; sendo, portanto, que *essas* estarão condicionando não só a construção do objeto empírico e os resultados de uma pesquisa, como também o percurso e as vivências do pesquisador; espaço e momento de oportunidade para o crescimento ou limitador da construção de conhecimento. (DUTRA, 2006, p. 217, grifo da autora)

Descrito o método de aproximação que viabilizou o estudo, passa-se agora às reflexões sobre as técnicas de abordagem utilizadas. Segundo Yin (2010), um dos aspectos importantes para a coleta de dados de um estudo de caso é a presença de diferentes fontes de evidências. Dessa forma, além da revisão bibliográfica, três técnicas foram escolhidas e estão entre as seis

fontes de evidência mais utilizadas em estudo de caso, de acordo com o autor. São elas: análise documental, observação direta e entrevista.

Em consonância com as ideias de Stumpf (2017), segundo a qual a revisão bibliográfica acompanha todo o percurso de um estudo acadêmico, o desenvolvimento desta pesquisa foi acompanhado por consultas bibliográficas que precederam, inclusive, a delimitação do objeto, além de terem acompanhado de maneira efetiva a reformulação do projeto. A autora aponta que, além do caráter abrangente, a revisão bibliográfica é uma técnica que apresenta um sentido mais restrito, podendo ser considerada

[...] um conjunto de procedimentos que visa identificar informações bibliográficas, selecionar os documentos pertinentes ao tema estudado e proceder à respectiva anotação ou fichamento das referências e dos dados dos documentos para que sejam posteriormente utilizados na redação de um trabalho acadêmico. (STUMPF, 2017, p. 51)

Neste estudo, a revisão bibliográfica contemplou obras que tratam do direito à informação como etapa essencial na construção de uma sociedade democrática e outras que mostram os caminhos percorridos pela LAI e os desafios que a circundam. Também foram visitados autores que mostram a herança histórica e cultural da sociedade brasileira marcada por uma tradição patrimonial. Em relação à dimensão comunicacional, foram consultados autores que tratam de aspectos para além da positivação da norma, como apropriação, direito à comunicação, diálogo, valorização da cidadania, políticas públicas de comunicação, entre outros. Trata-se de conceitos que compõem o cerne da comunicação pública, voltada para a valorização da cidadania.

Sobre a análise documental, Moreira (2017, p. 276) ressalta que se trata de uma técnica que vai além da organização e avaliação de documentos, pois “funciona como expediente eficaz para contextualizar fatos, situações, momentos”. Em se tratando de estudo de caso, Duarte (2009) ressalta que a utilização dessa técnica serve para ratificar, ou até mesmo valorizar, evidências obtidas de outras fontes.

A análise documental foi utilizada aqui com o propósito de compreender, sobretudo, os aspectos normativos que envolvem a LAI. Além disso, foram avaliados manuais, portarias e outros documentos que detalham peculiaridades da instituição e da comunicação. Tal análise compreendeu, ainda, o site da Marinha e os relatórios estatísticos sobre os pedidos de acesso à informação disponibilizados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC).

Quanto à observação direta, Duarte (2009, p. 230) explica que essa técnica é realizada “quando em visita ao local do estudo de caso e serve para fornecer dados adicionais sobre o

tema em análise”. Lakatos (2003, p. 190) detalha a técnica, afirmando que a observação “utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar”.

O uso da observação direta nesta pesquisa foi viabilizado por meio de visitas ao CCSM, onde foi possível conhecer o trabalho dos militares que operam a LAI na Marinha, a estrutura e os procedimentos criados, além das relações estabelecidas com os profissionais da comunicação. Além de enriquecer a pesquisa, a técnica acrescentou informações às entrevistas realizadas.

Em relação às entrevistas, trata-se de uma técnica considerada das mais poderosas para compreender as condições humanas. Uma das características é que as hipóteses, geralmente utilizadas nos estudos experimentais, cedem lugar a pressupostos que orientam o trabalho do pesquisador durante o contato com o entrevistado. Dessa forma, a finalidade está mais relacionada à “aprendizagem por meio da identificação da riqueza e diversidade, pela integração das informações e síntese das descobertas do que ao estabelecimento de conclusões precisas e definitivas. (DUARTE, 2017, p. 63)

Quando utilizada na produção de um estudo de caso, a entrevista “é considerada uma das mais importantes fontes de informações”, conforme observa Duarte (2009, p. 230). A modalidade escolhida para este estudo é a entrevista do tipo semiestruturada, a qual é realizada a partir de um roteiro com base nos objetivos da pesquisa, mas que também pode ser flexibilizado, permitindo o aprofundamento de questões e possíveis esclarecimentos de respostas anteriores. Importa ressaltar que o planejamento inicial também pode ser modificado a partir das interpretações do pesquisador no momento da entrevista.

O intuito de utilizar a entrevista como técnica neste estudo consistiu em revelar a percepção dos militares sobre a lei, levantar aspectos da cultura organizacional que interferem na aplicação da norma, as possíveis dificuldades institucionais e as interfaces com a comunicação.

Espera-se, assim, contribuir para os estudos na área da comunicação que versem sobre o direito à informação e, mais especificamente, sobre a Lei de Acesso à Informação, abordando-a a partir de um viés comunicacional que a vislumbra como parte integrante da comunicação pública e como uma diretriz fundamental das políticas de comunicação nos órgãos públicos. (GERALDES; SOUSA, 2013)

Além desta introdução que apresenta o recorte do objeto, a problematização, os objetivos, as justificativas e os procedimentos metodológicos adotados para viabilizar a investigação, o

texto desta dissertação está organizado em três capítulos de desenvolvimento, conforme descrito a seguir:

O primeiro capítulo é composto por cinco tópicos que abordam o referencial teórico, alicerce deste estudo. No primeiro deles, são apresentados alguns marcos históricos que envolvem a positivação do direito à informação pelo mundo. O segundo trata do contexto brasileiro que possibilitou a adoção da LAI, como as reivindicações da sociedade civil e as pressões internacionais. Nele, também serão elencadas as várias normativas que antecederam a LAI brasileira e os obstáculos socioculturais que a envolvem. O terceiro e o quarto tópicos seguintes discorrem sobre a histórica cultura da opacidade na administração pública, além de destacar princípios que envolvem a norma, como o fortalecimento da democracia, a cultura da transparência e a participação social. O último tópico versa sobre a dimensão comunicacional da LAI, destacando, sobretudo, a interface que há entre a norma e a comunicação considerada verdadeiramente pública, ou seja, centrada no diálogo e na valorização da cidadania.

O segundo capítulo é composto de três tópicos que tratam do objeto da pesquisa: o primeiro discorre sobre as características da cultura organizacional da Marinha a partir de aspectos institucionais e de outros relacionados ao universo militar. O segundo aborda o gerenciamento da comunicação, a partir da estrutura do CCSM e dos princípios que orientam a atividade. No terceiro são apresentados os procedimentos e a estrutura da LAI criados para cumprir os requisitos legais. A transparência ativa é mostrada a partir, sobretudo, da análise do site da instituição e a transparência passiva é abordada tendo como fonte principal o e-SIC.

No terceiro capítulo há dois tópicos: no primeiro é descrita a pesquisa empírica viabilizada por meio de visitas ao CCSM, onde foi possível observar o trabalho dos militares e realizar entrevistas com os operadores da norma e com os profissionais da comunicação. O segundo tópico traz a análise dos resultados obtidos em diálogo com o aporte teórico que embasa esta pesquisa.

2 TRANSPARÊNCIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação brasileira possui dois conceitos fundamentais: o direito à informação e a transparência pública. É a partir desses pilares que parte significativa do referencial teórico desta pesquisa foi concebido: no primeiro tópico deste capítulo, será abordado o histórico do direito à informação pelo mundo e, no segundo, o contexto interno que possibilitou a efetivação da legislação brasileira de acesso, como as reivindicações da sociedade civil por maior transparência na administração pública, por exemplo. É no segundo tópico também que serão apresentadas as principais características da LAI e os obstáculos socioculturais que interferem na aplicação da norma. Os dois itens seguintes tratam de temas relacionados, como a cultura da opacidade na administração pública que dificulta a consolidação de uma cultura da transparência. Também serão discutidos alguns princípios que integram a norma, entre eles o fortalecimento da democracia e a participação social. O quinto e último tópico aborda a dimensão comunicacional da norma, com destaque para a interface entre a legislação e os princípios da comunicação pública centrada no diálogo e na valorização da cidadania.

2.1 O DIREITO À INFORMAÇÃO PELO MUNDO

Para compreender a importância da Lei de Acesso à Informação, assim como seus limites e potencialidades, faz-se necessário colocar em perspectiva o direito que está no cerne dessa lei, o direito à informação. Trata-se de um direito abrangente que, segundo Lima *et al.* (2014, p. 52), se traduz “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), consistindo dessa forma a base da democracia”.

Já o direito de acesso à informação é mais delimitado e está relacionado ao direito de buscar e receber informações públicas produzidas ou em poder do Estado. Compreende, assim, o acesso a informações de interesse coletivo e abarca 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”. (CEPIK, 2000, p. 46) O enfoque da LAI está voltado para essas dimensões, o direito do cidadão de buscar informações e de recebê-las da administração pública, seja de assuntos de seu interesse ou aqueles relacionados à coletividade.

O estudo do direito à informação revela que se trata de uma garantia relacionada a um conjunto de princípios democráticos, como transparência e participação social. Há uma questão simbólica quando se analisa a informação como integrante fundamental na construção das liberdades democráticas e do exercício dos direitos, mas há também aspectos pragmáticos importantes, como a possibilidade de uma livre e consciente participação popular na escolha dos representantes e nos debates de interesse público. Em outras palavras, a justificativa do direito à informação também está vinculada a objetivos sociais práticos.

Em sua melhor manifestação, o direito à informação é capaz de proporcionar importantes benefícios sociais. Ele pode oferecer valioso embasamento para a democracia, alimentando a capacidade das pessoas de participar de forma efetiva e cobrar dos governos. Exemplos do uso do direito à informação para expor a corrupção são abundantes e poderosos, indo desde casos de base associados à garantia dos meios de subsistência até grandes escândalos de corrupção que derrubaram governos. O direito à informação também já foi usado de forma menos espetacular, porém não menos importante, para assegurar um eficiente fluxo de informações entre o governo e o setor privado. (MENDEL, 2009, p. 162)

Como mencionado, um dos pilares do direito à informação é o direito de acessar informações públicas que, além de ter ganhado destaque internacional nas últimas décadas, é compreendido, atualmente, como um mecanismo de controle das instituições públicas pela população, tornando possível a vigilância das ações estatais. Há também outro aspecto de caráter instrumental que é a tomada de conhecimento ou a conquista de outros direitos, pois a partir dele outros direitos podem ser esclarecidos ou, até mesmo, reivindicados.

Considerando que a expressão informação pública pode conter distintos significados e suscitar diferentes interpretações, considera-se aqui o conceito elaborado por Batista, transcrito abaixo:

A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social. (BATISTA, 2010, p. 40)

A partir da definição acima, considera-se que a informação pública aproxima dois atores sociais: de um lado a sociedade e, de outro, as instituições do Estado. Percebe-se, assim, que o conceito vai além da questão normativa, pois expressa o potencial que a informação pública

possui de reconfigurar a dinâmica social, bastando para tanto que a acessibilidade seja assegurada.

Neste ponto, cabe destacar que o acesso às informações públicas está relacionado com o princípio da transparência, que apesar de ser próximo ao da publicidade, não são sinônimos. Enquanto a publicidade está relacionada à acessibilidade das informações, tornando-as possíveis de serem objetos de conhecimento pelo público, a transparência está relacionada ao ato de conhecê-las de forma inteligível, de compreendê-las. Assim, ao levarmos isso para a dimensão de uma política de Estado, a existência da publicidade complementa a efetividade da transparência. A distinção entre os termos também é temporal, pois de acordo com Gomes et al (2018, não paginado), apesar da atual valorização, na história da teoria política a transparência foi precedida pelo conceito de publicidade, não apenas em termos cronológicos, mas também em questão de valor.

Sobre a publicidade, importa observar, mesmo de forma resumida, alguns aspectos desse princípio, cujo cerne está relacionado à configuração das sociedades modernas e à efetividade da democracia, não se confundindo, portanto, com um termo usualmente próximo, a propaganda.

Bentham (2011) aborda a publicidade de uma forma utilitária ao enumerar algumas razões em favor desse princípio. Entre as funções citadas pelo autor, duas se destacam: a primeira diz respeito à condição de forçar os agentes públicos a exercerem seus deveres. A publicidade seria, então, uma forma de evitar o abuso do poder e impedir que os agentes públicos atuem em causa própria, deixando à margem o interesse coletivo. A segunda é a possibilidade de permitir maior compreensão dos eleitores na escolha dos representantes. Segundo o autor, “em uma assembleia eleita pelo povo e renovada de tempos em tempos, a publicidade é absolutamente necessária para possibilitar aos eleitores agirem a partir da compreensão”. (BENTHAM, 2011, p. 281)

Ainda de acordo com Bentham (2011), a publicidade não é relevante apenas para os cidadãos, pois esse princípio também tem utilidade para os governantes, uma vez que possibilita algumas vantagens, entre as quais a obtenção da confiança e o conhecimento dos desejos dos governados.

Uma política secreta poupa-se de algumas inconveniências, não negarei eu; porém, acredito que, com o tempo, ela cria mais [inconveniências] do que evita; e daqueles dois governos, um que deveria ser conduzido secretamente e o outro abertamente, este último possui maior força, vigor e reputação que o tornaria superior a todas as dissimulações do outro. (BENTHAM, 2011, p. 279)

Na concepção de Kant (1985), a publicidade é abordada além do valor pragmático, pois trata-se de um princípio de mediação entre a política e a moral. De acordo com o autor, as ações políticas relacionadas ao direito dos outros só estariam em consonância com o direito e a moral à medida que possam ser de conhecimento público. Kant é uma das principais referências sobre a publicidade do poder e a defende como meio de alcançar a paz entre as nações, princípio da ordenação jurídica e forma de justiça. Para ele, a maneira mais segura de avaliar se as leis, as intenções políticas ou as decisões dos governantes são justas ou não é dando publicidade a elas, tornando-as de conhecimento público.

Ao colocar em perspectiva a ideia dos dois autores, Gomes *et al.* (2018) explica que, apesar de abordarem a publicidade concentrando-se em aspectos distintos, esse conceito é concebido por ambos como uma forma de conectar o comportamento dos governantes ao bem comum, ao interesse coletivo.

Tanto em Kant como em Bentham, a publicidade é um instrumento para o alinhamento entre o comportamento do indivíduo e as normas morais gerais voltadas para o benefício de todos. Mas enquanto Kant concentra a sua atenção no que pode justificar o valor para todos de um determinado comportamento (o fato de ele se apoiar em razões públicas ou razões que todos os afetados por uma ação poderiam aceitar como válidas), Bentham está concentrado no que pode forçar o comportamento individual a ficar nos limites do interesse público (a publicidade como condição na qual a ação se realizará). (GOMES *et al.*, 2018, não paginado)

Para Bobbio (2000), a publicidade permite o controle dos atos e decisões de quem tem poder, por isso a considera uma condição essencial para a efetividade do regime democrático. Segundo o autor, além desse princípio estabelecer o sentido de público, permitindo a distinção entre o poder visível do invisível, ainda se configura como um instrumento de controle que auxilia no discernimento daquilo que é ou não lícito.

[...] a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (BOBBIO, 1986, p. 30)

Em relação à transparência, o termo será abordado adiante em tópico específico, cabe nesse ponto apenas destacar a relação entre esse conceito e o direito à informação. Ao buscar as origens do termo transparência, Silva (2016) enumera quatro perspectivas históricas

anteriores ao século 20. Uma delas⁴ concebe a transparência enquanto direito à informação e está associada aos direitos políticos que influenciaram a adoção de leis de acesso à informação pelo mundo.

Erguida na esteira das revoluções burguesas e das lutas por direitos políticos, principalmente a partir do século 18, baseia-se na afirmativa de que todo cidadão é um portador do direito de saber e de se informar sobre questões que irão afetar, direta ou indiretamente, a sua vida. O princípio da liberdade de imprensa e as leis de acesso à informação governamental são elementos mais emblemáticos influenciados por esta perspectiva. (SILVA, 2016, p. 30)

Nesse sentido, a Suécia foi o primeiro país a adotar uma legislação sobre o direito de acesso à informação há mais de 200 anos, precisamente, em 1776. Desde então, diversos organismos internacionais passaram a defendê-lo e vários países do mundo reconheceram esse direito. Na Finlândia, por exemplo, a aprovação da lei de acesso ocorreu em 1951 e, nos Estados Unidos da América, em 1966. Apesar dessas iniciativas pioneiras, a adoção de uma legislação na maioria dos países ocorreu somente nas últimas décadas, pois até 1990 apenas 13 nações possuíam leis sobre direito à informação. Menos de 20 anos depois, esse número já passava de 70. Mendel (2009) explica que essa mudança se deve a uma transformação substancial na forma de encarar o direito à informação ocorrida no final da década de 1990 e início dos anos 2000: de mera questão necessária à governança, essa garantia passou a ser considerada como um direito humano fundamental,⁵ assim como o direito à vida, à saúde e à educação, por exemplo.

A partir de então, o direito de acesso passou a figurar nas legislações e nas políticas públicas. As transformações sociais que permitiram essa mudança foram várias, entre elas destacam-se as pressões econômicas internacionais, a revolução tecnológica na área da comunicação, a transição de regimes autoritários para sistemas democráticos de governo e as reivindicações da sociedade civil organizada.

Na América Latina, apesar da primeira legislação sobre o direito à informação ter sido adotada ainda em 1888, na Colômbia (CGU, 2011, p. 9), o cenário de restrição de informações só mudou substancialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, quando houve a transição para o regime democrático em vários países. Em 2014, o Paraguai se tornou o centésimo país do

⁴ As outras três abordam a transparência enquanto “*administração governada pela lei*”, “*conduta idônea e aberta ao escrutínio público*” e “*inteligibilidade e controle dos princípios que guiam a vida em sociedade*”. (SILVA, 2016, p. 29-30, grifo do autor)

⁵ De acordo com Góis (2012, p. 13), “os direitos fundamentais são os direitos da pessoa humana positivados nas constituições nacionais, compreendidos como essenciais. A essencialidade é elemento de qualificação da fundamentalidade, cuja posição privilegiada angaria um *status* de proteção elevado”.

mundo a aprovar uma legislação de acesso à informação. Assim, paulatinamente, esse direito passou a constar na agenda dos governos e nas reivindicações dos movimentos sociais. No entanto, a simples existência da legislação não garante a publicidade e o acesso às informações, pois há outras questões que envolvem a efetivação desse direito como as características de cada lei, a publicização da norma, o comprometimento dos agentes públicos etc.

Alguns autores apontam que é necessário recuar séculos para localizar os primeiros movimentos na direção das garantias do direito à informação. Vários movimentos em diferentes países ajudaram a formar um contexto internacional favorável à consolidação do direito à informação, como a Carta Magna⁶ promulgada na Inglaterra em 1215, auxiliando na concepção de limites para os atos do Estado bem como de seus governantes. De acordo com Batista (2012), a Inglaterra também foi um dos primeiros países a lutar pela liberdade de expressão. Em 1695, o jornal *North Briton* inovou ao reproduzir os debates do Parlamento, tecendo críticas aos ministros e ao rei George III. Assim, teria nascido o direito da imprensa de criticar assuntos de interesse público.

Nos Estados Unidos, foram três os marcos regulatórios que garantiram as bases do direito à informação: a Declaração da Independência, ocorrida em 1776, o estabelecimento da República, em 1787, e a promulgação da 1ª Emenda, em 1791, que determinou a liberdade de imprensa. Mas foi somente na década de 1960 que o país aprovou a lei que garantiu a liberdade de informação, a *Freedom of Information Act* (FOIA), resultado de reivindicações que tiveram início em 1954.

Na França, os destaques situam-se em torno dos desdobramentos da Revolução Francesa, pois a partir dela surgiu o conceito de cidadania como princípio formador de um Estado democrático. Para alguns estudiosos, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão é considerada o documento que dá início à Modernidade e marca legalmente o direito à informação. O documento, divulgado em 26 de agosto de 1789, preconiza no artigo 15 que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Essas e outras declarações foram incorporadas nos textos das primeiras constituições, formalizando, através da lei, seus artigos. (CORDEIRO *et al.*, 2014, p. 54)

Em 1790, ainda sob os auspícios da Revolução, foi criado o *Archives Nationales de Paris*, considerado o primeiro arquivo nacional do mundo. Além de armazenar os documentos do novo regime, o arquivo abrigava também os documentos da antiga França, que passaram a ser

⁶ Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/magna-carta-1215-magna-charta-libertatum.html>. Acesso em: 8 ago. 2019.

considerados de propriedade pública. A partir de então, todos os cidadãos franceses poderiam ter acesso às informações arquivadas, as quais estavam relacionadas, sobretudo, a direitos econômicos de propriedade. (BATISTA, 2012)

Mas no século XVIII também houve retrocessos, como o decreto do governo vienense, publicado em 1769, que determinava quais assuntos a imprensa podia ou não divulgar. De acordo com Habermas (1984), os jornalistas recebiam dos funcionários públicos, semanalmente, indicações sobre quais notícias eram adequadas para serem divulgadas.

O século XIX também não trouxe melhorias em relação ao acesso de informações arquivadas. A condição de acesso à informação pública como um direito fundamental da Modernidade, apregoada pela Revolução Francesa, não estava presente em todos os países europeus. Mesmo com abolição do sistema feudal, países como França, Bélgica, Inglaterra e Itália tinham problemas, pois o acesso aos documentos era liberado, mas havia alguns obstáculos, como prazos longos. A situação em Portugal era ainda mais problemática, pois o país tinha o sigilo como uma forma de manter o mercantilismo nacional. Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, essa política foi trazida para a colônia, assim como a centralização e a burocracia. Essa herança portuguesa pode explicar “[...] a ausência prolongada de uma política para os arquivos, tanto no que se refere ao recolhimento da documentação quanto à sua liberação à consulta pública”. (BATISTA, 2012, p. 206)

As duas Guerras Mundiais, ocorridas na primeira metade do século XX, desfavoreceram a luta pela consolidação do direito à informação, pois “[...] a combinação da propaganda incessante com o contínuo uso do segredo constituía elemento imprescindível na luta de Estados e ideologias pela supremacia em nível planetário”. No entanto, a queda dos impérios russo, austro-húngaro e otomano ocorrida com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) facilitou o acesso de pesquisadores a documentos de vários países. (BATISTA, 2012, p. 212) Outro episódio importante desse período foi a Conferência da Sociedade das Nações em Genebra, realizada na Suíça, em 1927. Na ocasião, os participantes discutiram questões sobre a difusão de notícias em âmbito mundial. Um dos aspectos preponderantes foi a distinção realizada entre a liberdade de informar associada, de forma geral, à imprensa e a liberdade de informação, cuja amplitude relaciona-se ao direito de todos os indivíduos de buscar informações. (CORDEIRO *et al.*, 2014)

Há outro marco internacional que merece destaque no século XX: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas, em 1948. Com um contexto de renascimento do respeito à pessoa e da defesa da igualdade entre homens e mulheres no período pós Segunda Guerra Mundial, a declaração reafirmou a livre manifestação

de opiniões, possibilitando a difusão da informação entre indivíduos e grupos. No artigo 19, o direito à informação aparece expresso nos seguintes termos: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”. (CORDEIRO *et al.*, 2014, p. 57) Trata-se, portanto, de um compromisso para garantir que os cidadãos dos países signatários tenham assegurado o direito à informação e à liberdade de expressão.

Outros acordos internacionais também manifestaram a importância desse direito, como a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1953), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (1986), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2005) e a Convenção do Conselho da Europa sobre o acesso aos documentos públicos (2009).

Como visto, as discussões sobre o direito à informação e a adoção de leis que viabilizem o acesso da população à informação pública são resultado da consolidação da democracia no mundo. No entanto, há outro fator que merece ser destacado que é o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que alteraram a relação do Estado com a sociedade e de ambos com a informação. Em entrevista⁷ ao jornal *O Estado de São Paulo*, em 2012, Mendel aborda o desenvolvimento tecnológico como um dos fatores que tem estimulado o debate sobre o direito à informação pelo mundo.

[...] identifico três fatores que têm estimulado a demanda pelo direito à informação em várias partes do mundo. Um deles é o crescimento da importância dos governos participativos. As pessoas não querem apenas votar nas eleições de tantos em tantos anos, querem participar das administrações, querem ter controle sobre as decisões que lhes dizem respeito. Há 15 ou 20 anos não havia esse tipo de demanda. É um fenômeno global. No Egito, essa foi uma das causas da revolução. A tecnologia é outro fator. Com a tecnologia as pessoas passam a entender melhor o valor das informações, principalmente daquelas que costumam ser retidas pelos governos. Por fim, há o fenômeno da globalização. As pessoas estão conectadas, independentemente de fronteiras, podem ver o que os cidadãos de outros países têm e exigem os mesmos direitos.

Todo o contexto mundial de fortalecimento da democracia, de respeito aos direitos humanos fundamentais, além das pressões econômicas internacionais e do desenvolvimento

⁷ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,lei-de-acesso-esta-entre-as-30-melhores-imp-853010>. Acesso em: 17 out. 2019.

tecnológico influenciaram a positivação do direito de acesso à informação no Brasil, como será visto no próximo tópico. Nele, também serão abordadas as principais características da Lei de Acesso à Informação brasileira e os obstáculos socioculturais que envolvem a aplicação da norma.

2.2 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Como visto, o direito à informação foi elevado ao patamar de direito fundamental com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. O contexto global e o cenário de redemocratização no Brasil favoreceram a inserção do direito de acesso na Constituição Federal de 1988. A partir de então, o acesso a informações públicas passou a ser considerado um direito fundamental de todos os brasileiros.

Os itens constitucionais relacionados a essa temática são: o artigo 216, no qual está expresso que é dever do Estado gerir a documentação pública, franqueando a consulta a todos que dela solicitem; o artigo 37, com a determinação de alguns princípios, entre eles o da publicidade governamental; e, mais relevante ainda, o artigo 5º, no qual a Carta Magna estabelece que todo cidadão tem “direito a receber dos órgãos públicos, informações do 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, 2018)

Tais dispositivos constitucionais não foram sucedidos por uma regulamentação, por isso a prerrogativa de acesso à informação não se estabeleceu na prática. Havia, então, a necessidade de lei específica para sistematizar os procedimentos e efetivar o acesso, o que ocorreu somente em maio de 2012, quando a Lei de Acesso à Informação brasileira entrou em vigor, ampliando e sistematizando o acesso dos cidadãos a informações produzidas ou em posse da administração pública.

Mas, da promulgação da Constituição até a entrada em vigor da LAI, foram publicadas várias normativas que tratam do tema. Como será demonstrado, algumas delas versam sobre o sigilo de documentos. Outras, embora não tenham o foco principal de sistematizar o acesso, determinam a divulgação de dados públicos. Assim, essas normativas fazem parte do percurso histórico da LAI e o conhecimento delas integra o esforço de compreender a atual situação das políticas de acesso à informação pública no país.

Em 1991, foi aprovada a Lei nº 8.159, que estabeleceu diretrizes sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e estipulou os graus de sigilo e seus respectivos prazos. A

norma assegurou a todos os cidadãos o direito de acesso pleno a documentos públicos, mas não estabeleceu como seria tal acesso. Não se verificou também a determinação de prazos para que os agentes públicos fornecessem informações quando solicitados. A partir dela, o direito de acessar informações públicas passou a ser pleno, com exceção daquelas de caráter sigiloso, cuja divulgação colocava em risco a segurança da sociedade e do Estado ou acabava expondo indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas. Essa norma foi modificada pela LAI. (CGU, 2011)

A Lei nº 9.051, aprovada em 1995, estabeleceu que todo cidadão, ao solicitar da administração pública certidões para esclarecer determinadas situações ou defender seus direitos, deveria receber as informações no prazo máximo de 15 dias. A legislação abrangia órgãos da administração centralizada ou autárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (CGU, 2011)

Dois anos depois, em 1997, foi publicado o Decreto Presidencial nº 2.134, que regulamentou parte da Lei nº 8.159, normatizando os documentos sigilosos. O Decreto instituiu a criação das Comissões Permanentes de Acesso. (CGU, 2011) A produção do texto teve a participação de vários setores, entre eles integrantes da sociedade civil organizada e militares das Forças Armadas. O texto discorria sobre a restrição de 30 anos aos documentos sigilosos que tratavam de temas relacionados à segurança nacional, que podiam ser prorrogáveis por igual período. A norma foi revogada pelo Decreto nº 4.553, de 2002, que versava sobre a categoria dos documentos sigilosos e o acesso a eles. (SILVA, 2014)

Ainda em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.507, que regulamentou o acesso a informações existentes em registro ou banco de dados de caráter público e instituiu o procedimento *habeas data*, termo jurídico que se refere ao acesso de uma pessoa a informações sobre ela que façam parte de arquivos ou banco de dados de entidades públicas. (CGU, 2011)

Em 1998, foi assinado o Decreto Presidencial nº 2.910, que estabeleceu normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa. Em 2002, o texto dessa norma foi revogado pelo decreto nº 4.553. (CGU, 2011)

No ano seguinte, em 1999, foi editado o Decreto Presidencial nº 2.942 que tratava da política nacional de arquivos públicos e privados. Esse texto foi revogado pelo Decreto nº 4.073/2002. (CGU, 2011) Em 2002, foi editado o Decreto Presidencial nº 4.073, que discorria sobre o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR). Também determinava a criação de Comissões Permanentes de Avaliação de

Documentos em cada órgão e entidade da administração pública federal, além de estabelecer que arquivos privados contendo documentos relevantes para o país pudessem ser declarados de interesse público por decreto do presidente da República. (CGU, 2011)

Ainda em 2002, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, foi publicado o Decreto Presidencial nº 4.553, que aumentava os prazos para abertura de documentos sigilosos em todos os graus (reservados, confidenciais, secretos e ultrassecretos). No caso dos documentos ultrassecretos, cujo prazo máximo previsto era de 50 anos, o texto abriu a possibilidade de haver renovação de prazo indefinidamente, possibilitando, assim, o sigilo eterno. Além disso, o Decreto também ampliou o número de agentes públicos autorizados a classificar documentos com grau de sigilo. A publicação dessa normativa gerou protestos da sociedade civil. O texto foi revogado pelo Decreto nº 7.845, de 2012. (SILVA, 2014)

Dois anos depois, em 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi editado o Decreto Presidencial nº 5.301, que estabeleceu a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas. O texto foi revogado pelo Decreto nº 7.845, de 2012. (BRASIL, 2004) Ainda em 2004, o governo editou a Medida Provisória nº 228, que retomou o modelo da Lei de Arquivos de 1991 e transferiu a responsabilidade pelo acesso a uma comissão do governo. Para Rodrigues (2011, p. 274), a medida representou uma resposta do governo diante das repercussões sociais suscitadas pelo caso Herzog,⁸ considerado um “divisor de águas” sobre o tema.

Em 2005, foi publicada a Lei nº 11.111, que regulamentou apenas a parte final do artigo 5º da Constituição, a que trata do sigilo de documentos relacionados à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2005) De acordo com Rodrigues, G. (2013, p. 425), a norma era “uma tentativa do governo federal de dar uma resposta à sociedade sobre a abertura dos arquivos do regime militar [...]”.

Mesmo diante dessa sequência de normas, o direito de acesso à informação continuava sem a devida regulamentação. A partir da convergência do cenário internacional com as ações do governo e as reivindicações da sociedade civil, foi possível estabelecer discussões sobre a adoção de uma lei que determinasse as regras do direito de acesso nas relações entre os cidadãos e a administração pública.

⁸ “No dia 17 de outubro de 2004, o jornal diário do Distrito Federal, *Correio Braziliense*, divulgava, na primeira página, duas fotografias de um homem nu, uma foto de perfil e outra frontal. Nas fotos, o homem esconde parcial ou totalmente o rosto com as mãos, o que dificulta sua identificação, mas a manchete do jornal é categórica: “Exclusivo: Herzog, humilhação antes do assassinato”. (RODRIGUES, 2011, p. 273) “As fotos não eram do jornalista assassinado em 1975 na sede do DOI-CODI em São Paulo, mas reabriu o debate sobre o período com intensidade jamais vista”. (RODRIGUES, G., 2013, p. 425)

Além de todo o contexto internacional favorável já descrito no tópico anterior, houve pressão externa de instituições financeiras e agências internacionais a partir da década de 1980 para que o Brasil regulamentasse o direito de acesso.

[...] diversos documentos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional 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)

Já as pressões internas surgiram na década seguinte, relacionadas a movimentos da sociedade civil organizada. Ao resgatar a trajetória da lei brasileira, Paulino e Silva (2012) destacam a participação do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, articulado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). O Fórum, formado por várias entidades,⁹ foi criado em 2003, com o intuito de agregar organizações sem vínculos partidários e pressionar o governo e a sociedade pela regulamentação do direito de acesso. Naquele ano, o Fórum realizou em Brasília o primeiro Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações com a participação de alguns convidados internacionais. A segunda edição do evento¹⁰ ocorreu seis anos depois, em 2009, também na capital federal.

Geraldes e Sousa (2013) também destacam a participação da sociedade civil na regulamentação do direito de acesso e na busca por maior transparência nas ações do Estado. De acordo com as pesquisadoras,

O país foi o 90º do mundo a adotá-la, após uma intensa luta de jornalistas, pesquisadores, integrantes de movimentos pela democratização da Comunicação, entre outros profissionais e representantes da sociedade civil unidos pela expectativa de um Estado que se comunicasse mais e melhor. Um Estado transparente. (GERALDES; SOUSA, 2013, não paginado)

⁹ O Fórum é composto pelas seguintes entidades: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji); Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat); Associação dos Juízes Federais (Ajufe); Associação Latino-Americana de Advogados Trabalhistas (Alal); Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo); Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra); Comunicação e Direitos (Andi); Associação Nacional de Jornais (ANJ); Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR); Associação Paulista de Jornais (APJ); Artigo 19; Associação Contas Abertas; Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj); Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais; Grupo Tortura Nunca Mais – RJ (GTNM-RJ); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Millenium; Movimento do Ministério Público Democrático (MPD); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Projeto SOS Imprensa – Faculdade de Comunicação da UnB; Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi); Transparência Brasil; e Transparência Hacker. Todo esse conjunto de entidades da sociedade civil agiu de forma organizada, pressionando, por oito anos, o Congresso Nacional e o governo.

¹⁰ Esta pesquisadora, à época estudante de Jornalismo, participou como ouvinte da segunda edição do Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações.

Outra entidade da sociedade civil que merece destaque é a ONG Internacional de Direitos Humanos Artigo 19. Fundada na Inglaterra em 1987 e com escritório no Brasil, a instituição atua em mais de 30 países, trabalhando na defesa da liberdade de expressão e do direito de acesso à informação no mundo.

No contexto nacional que favoreceu a aprovação da LAI, é relevante destacar ainda a adoção de algumas políticas públicas voltadas para a transparência na gestão pública e para o acesso à informação. É o caso da Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, que trata da transparência na gestão fiscal, disponibilizando o acesso a informações sobre despesas públicas; da criação da Controladoria-Geral da União (CGU)¹¹ em 2001 sob o nome de Corregedoria-Geral da União, ministério encarregado de fiscalizar as ações do Poder Executivo Federal; da criação do Portal da Transparência em 2004, que disponibiliza informações sobre o orçamento federal; e da Lei Complementar nº 131, também conhecida como Lei Capiberibe ou Lei da Transparência, que estabeleceu a disponibilidade de informações sobre a execução orçamentária da União, estados e municípios.

2.2.1 A Lei de Acesso à Informação

O início da tramitação da LAI no Congresso Nacional ocorreu em 2003, quando o deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) apresentou o Projeto de Lei nº 219, que regulamentava o artigo 5º da Constituição. O projeto dispunha sobre a regulamentação do direito de acesso às informações públicas.

Seis anos depois, em 2009, o Poder Executivo enviou a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.228, que havia sido concebido na CGU. A Câmara dos Deputados instituiu uma Comissão Especial para avaliar a proposta e agregou ao texto os projetos de lei que tramitavam na casa sobre o mesmo tema, como o citado Projeto de Lei nº 219, o Projeto de Lei nº 1.019 de 2007, de autoria do deputado Celso Russomanno (PP-SP), e o Projeto de Lei nº 1.924, também de 2007, do deputado Chico Alencar (PSOL-RJ). Além dos debates entre os parlamentares, foram realizadas audiências públicas com a participação da sociedade civil, juristas e profissionais da imprensa. A aprovação da lei na Câmara ocorreu no ano seguinte, em abril de 2010.

¹¹ Atualmente Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Ao chegar à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, presidida à época pelo senador e ex-presidente Fernando Collor, a LAI ficou estacionada por quatro meses. De acordo com Rodrigues, K. (2013), o Itamaraty e os militares foram os dois grupos que se destacaram como opositores à aprovação da LAI.

A tramitação da lei no Brasil, contudo, foi marcada pela oposição dos militares e do Itamaraty a diversas cláusulas que reduziam o sigilo de informações. Além destes dois grupos opositores, e os órgãos que se envolveram diretamente na elaboração da lei – CGU, Casa Civil e Ministério da Justiça, nenhum outro ministério se envolveu. (RODRIGUES, K., 2013, p. 75)

Após intensos debates, a norma foi aprovada em 25 de outubro de 2011. Em 18 de novembro, a lei foi sancionada pela então presidente da República Dilma Rousseff, e a entrada em vigor ocorreu seis meses depois, em maio de 2012. Assim, 24 anos depois de prevista na Constituição e após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, o Brasil passou a ter uma legislação específica sobre o direito de acesso a informações públicas.

A LAI abrange os três Poderes, União, estados e municípios. O princípio básico é que o acesso à informação seja a regra, e o sigilo, a exceção. O texto é constituído por seis capítulos e 47 artigos que submetem todos os órgãos da administração pública, de forma direta ou indireta, além do Ministério Público e das empresas estatais. A LAI possui, portanto, um caráter abrangente, por abarcar até mesmo empresas privadas que recebam recursos públicos. (BRASIL, 2011)

Trata-se de um instrumento normativo que possibilita a qualquer pessoa, física ou jurídica, solicitar informações, sem a necessidade de apresentar uma motivação. A norma é, assim, um instrumento com potencial de aproximar Estado e sociedade, permitindo mais diálogo, participação social nas ações de interesse coletivo e, até mesmo, melhoria na gestão pública por possibilitar uma maior fiscalização social.

A lei estabelece quais os tipos de informação que o cidadão tem direito de buscar, a forma de atuação da administração pública para aumentar a divulgação de informações e os procedimentos de acesso, desde a formulação do pedido até a entrega da resposta, além das instâncias recursais, a gestão das informações sigilosas, a proteção às informações de caráter pessoal e os procedimentos de classificação. Trata ainda do direito de obter orientação sobre os procedimentos de acesso à informação e o gerenciamento adequado dos arquivos públicos.

Sobre as características das informações disponibilizadas ao público, no artigo 5º está expresso que “[...] é dever do Estado garantir o direito à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil

compreensão”. O cidadão deverá, portanto, ter acesso a informações completas, coerentes, de forma expedita e facilitada. (BRASIL, 2011, não paginado)

Cabe destacar que a legislação excluiu a possibilidade de sigilo eterno, ao estabelecer como prazo máximo o período de 50 anos para os documentos ultrassecretos. São três os níveis de classificação de sigilo determinado pela norma: ultrassecreto (25 anos)¹², secreto (15 anos); e reservado (5 anos). Tais prazos podem ser renovados uma única vez. Alguns especialistas consideram longos esses prazos,¹³ mas é fato que a LAI inovou ao estabelecê-los e ao prever a responsabilização dos agentes públicos em caso de negativas sem fundamento.

O Decreto Presidencial nº 7.724, que regulamentou a lei no Poder Executivo Federal, detalha os procedimentos que devem ser seguidos na transparência ativa e na transparência passiva. Na forma ativa, a administração pública é obrigada a divulgar nos sites informações como programas, projetos e outras ações que devem ser constantemente atualizadas. A transparência passiva diz respeito aos procedimentos de resposta a partir de provocação da sociedade. Essa solicitação pode ocorrer inclusive em ambiente físico, os chamados Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), cujos objetivos são “I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III - receber e registrar pedidos de acesso à informação”. (BRASIL, 2012a, não paginado) Outras regras que merecem destaque no texto do Decreto são o não pagamento de taxas pelos pedidos, a dispensa de informar a motivação das solicitações e a estruturação das instâncias de recursos, onde os cidadãos podem contestar em caso de negativas de acesso.

De acordo com a pesquisa *Global Right to Information (RTI)*,¹⁴ desenvolvida pelas organizações não governamentais (ONGs) *Acess Info Europe* (Espanha) e *Centre Law and Democracy* (Canadá), das 123 legislações de direito de acesso no mundo, avaliadas em 2018, a brasileira está entre as 30 melhores em termos de estrutura legal. A pesquisa avalia a força dos quadros jurídicos por meio de uma metodologia com 61 indicadores, divididos em sete categorias: direito de acesso, objetivo, procedimentos de solicitação de informação, exceções e recusas, recursos, sanções e medidas de promoção. As leis mais fortes seriam aquelas que estabelecem procedimentos claros e que possuem órgãos de supervisão fortes.

Apesar de avaliar apenas a estrutura legal e não a qualidade da implementação, a classificação produzida é significativa pois mostra a força das legislações para defender e

¹² As informações ultrassecretas são aquelas cuja divulgação pode representar risco para a segurança e a soberania nacional.

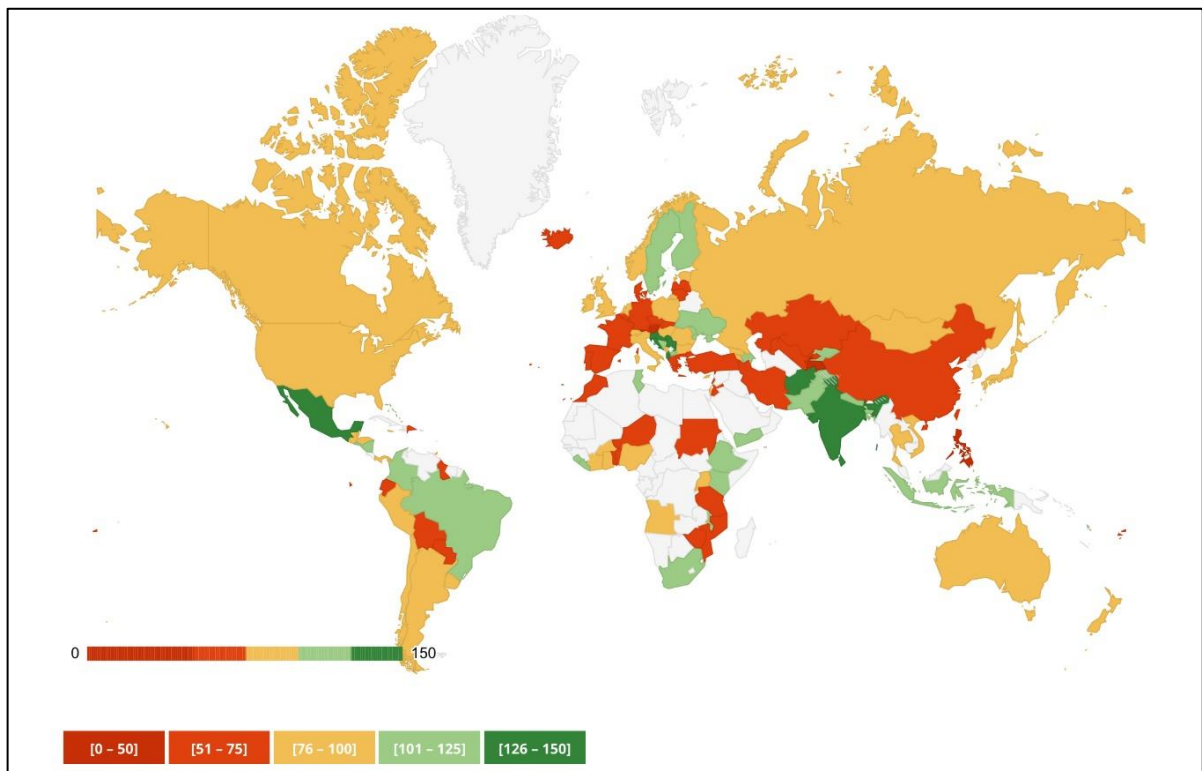
¹³ Ver Angélico (2012).

¹⁴ Disponível em: <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 12 ago. 2019.

promover o acesso à informação a partir da comparação entre elas e também por meio de critérios internacionais. Em 2011, quando o primeiro levantamento foi realizado, 89 leis foram comparadas. Entre elas, a legislação de acesso mais bem avaliada foi a da Sérvia e a última colocada foi a da Áustria. No ano seguinte, em 2012, quando a LAI brasileira foi abordada no estudo, o Brasil ocupou a 15ª posição entre 93 países. Desde então, o país perdeu posições no ranking: em 2014, a norma brasileira caiu para a 18ª colocação entre os 100 países comparados. Em 2016, o Brasil passou a ocupar o 21º lugar quando o número de países avaliados passou para 111. Em 2017, o número de países permaneceu 111 e, mesmo assim, o Brasil caiu mais uma posição, passando para o 22º lugar. E, por fim, em 2018, a LAI caiu para a 27ª posição entre as 123 leis avaliadas.

A figura abaixo mostra o mapa da última pesquisa realizada em 2018. Nela, os países que possuem as leis mais completas são os de cor verde, como México, Afeganistão e Sérvia, os de laranja possuem uma legislação considerada mediana e os de vermelho possuem leis consideradas fracas. Os países que estão representados na cor cinza não possuíam normas de acesso até o momento de realização da referida pesquisa.

Figura 1 – Mapa do direito à informação pelo mundo



Fonte: *GLOBAL RIGHT TO INFORMATION*

Apesar de a LAI representar um marco na história do direito, ainda são muitos os obstáculos que precisam ser superados em relação ao acesso à informação pública no Brasil. Garantir legalmente o acesso é apenas a primeira etapa para alcançar as condições essenciais capazes de garantir o exercício desse e de outros direitos. Nesse sentido, é significativo levantar as dificuldades de implementação da lei nos órgãos públicos, o descumprimento das regras estabelecidas e os entraves de natureza cultural que impedem o pleno exercício do direito de acesso, como será abordado a seguir.

2.2.2 Os desafios da Lei de Acesso à Informação

Um dos obstáculos que envolve a norma é o fato de não ter sido estabelecida uma instância recursal independente, com participação de representantes da sociedade civil e do governo. Ao enumerar um conjunto de padrões que devem embasar a legislação sobre o direito à informação, Mendel (2009, p. 38) defende que “pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa”. O pesquisador explica que as leis de direito à informação mais progressistas do mundo preveem direito de recurso a um órgão de supervisão livre de ingerências políticas.

[...] é imprescindível que o direito de apelação a um órgão independente esteja disponível para o exame de decisões tomadas por órgãos públicos. Na falta do órgão, não se pode de fato dizer que os indivíduos têm direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos, mas um mero direito de apreciação de seus pedidos de informação. Na falta de exame independente, muitas informações, como por exemplo as que revelam corrupção ou incompetência, podem jamais ser divulgadas. (MENDEL, 2009, p. 39)

Em 2012, Mendel avaliou o texto da LAI como bom, mas não ótimo.¹⁵ Para ele, a falta de um órgão independente é um dos problemas da lei, pois a Controladoria-Geral da União, com as atuais atribuições que possui, não exerce esse papel. “Creio que o ideal é haver um órgão de fiscalização independente do governo, como os que existem em vários países. Esse seria um modelo muito mais robusto”. De acordo com Costa (2017), quatro países na América Latina criaram órgãos administrativos independentes, responsáveis pelos recursos, pela fiscalização do direito e pelas políticas públicas de transparência. São eles: México, Honduras, Chile e El Salvador.

¹⁵ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes.lei-de-acesso-esta-entre-as-30-melhores-imp-853010>. Acesso em: 16 ago. 2019.

O não cumprimento dos requisitos de transparência ativa é outro empecilho. Em pesquisa realizada nos portais das universidades públicas federais do Sudeste e Centro-Oeste, Rodrigues G. (2013, p. 435) constatou o não cumprimento integral dos requisitos de transparência ativa. A pesquisadora verificou, entre outros aspectos, que “[...] os dispositivos de «transparência ativa», obrigatórios, não são todos integralmente presentes nos portais e, muitas vezes, estão presentes, porém sem remeter ao conteúdo respectivo [...]”.

Auditoria divulgada em maio de 2018 pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁶ também mostrou números preocupantes quanto ao cumprimento das regras de transparência ativa pelos órgãos públicos. Das 135 páginas eletrônicas analisadas, apenas 22% delas obtiveram avaliação alta, 47% tiveram baixo desempenho e 31% apresentaram performance média. Dados como salários e despesas estavam entre os itens não divulgados.

Também são verificados problemas no cumprimento das regras de transparência passiva: os cidadãos enfrentam dificuldades diversas quando solicitam informações aos órgãos públicos, inclusive de discriminação. Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) realizada com 170 órgãos públicos dos três poderes mostra 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”. (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 14)

Outro estudo, também da FGV, divulgado em 2018, mostrou fortes resistências ao cumprimento da LAI nos governos estaduais e municipais, em comparação com o desempenho do governo federal. Os dados da transparência passiva indicam que os compromissos com a LAI nesses espaços são fracos e incipientes. “Os desafios relativos à qualidade de resposta, lacunas de não divulgação e os efeitos negativos da autoidentificação do solicitante representam apenas alguns dos muitos desafios enfrentados pelo acesso à informação no Brasil”. (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 620)

Também em 2018, a Artigo 19 lançou a publicação *Identidade Revelada – entraves na busca por informação pública no Brasil*. A obra mostra alguns casos de cidadãos que solicitaram informações de órgãos públicos e tiveram problemas por terem suas identidades reveladas como autores dos pedidos. As pessoas entrevistadas sofreram várias retaliações capazes de desencorajar o uso da lei na busca por informação. Há relatos de constrangimentos, ameaças e até perseguição por parte de agentes públicos.

¹⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/depois-de-seis-anos-de-lei-de-acesso-estatais-ainda-resistem-a-abrir-dados.shtml>. Acesso em: 18 ago.2019.

Uma das principais conclusões deste estudo é que existe um considerável risco de discriminação no provimento de informações públicas em decorrência da identidade do solicitante (seu setor profissional, seu gênero etc.). Essa discriminação é subsidiada pela livre ou quase-livre circulação dos dados pessoais fornecidos pelo requerente entre os funcionários dos órgãos, empresas ou autarquias demandadas. Os funcionários que têm acesso aos dados pessoais frequentemente se comportam de maneira diferente a depender de quem é o requerente. (ARTIGO 19, 2018, p. 8)

Os casos relatados pela Artigo 19 mostram um cenário de desigualdade entre os agentes públicos e os cidadãos que solicitam informação. Como uma das diretrizes da LAI é a identificação do requerente, torna-se fundamental a adoção de medidas que visem à proteção dos dados do solicitante no interior dos órgãos públicos, como o uso de criptografia, por exemplo, restringindo o número de agentes públicos que possam ter acesso à identidade dos cidadãos. Outras soluções estão associadas à mudança no comportamento dos agentes públicos que favoreçam o “entendimento de que os que solicitam dados e informações públicas estão em seu pleno direito e que não devem encontrar maiores dificuldades nesse processo”. (ARTIGO 19, 2018, p. 67)

Além dos problemas relatados, é necessário ressaltar os aspectos conjunturais que envolvem a legislação como, por exemplo, o acesso ao ambiente digital, pois a norma foi criada para funcionar, prioritariamente, nesse ambiente. A LAI favorece a utilização de tecnologias da informação e comunicação nos pedidos feitos pelos cidadãos e na divulgação de informações por parte da administração pública tanto na forma de transparência ativa quanto na transparência passiva. Para solicitar uma informação, o cidadão não precisa se deslocar até o órgão público, assim como não necessita justificar o motivo do pedido, condições que aceleram o processo. Assim, o uso da tecnologia, além de permitir a efetivação do direito de acesso também representa um aspecto importante na modernização da gestão pública no Brasil.

No entanto, é preciso considerar que maior divulgação de informações não garante a fiscalização efetiva dos atos e decisões do Estado. A visibilidade das ações estatais proporcionada pela inserção dos órgãos públicos no ambiente digital não representa diretamente mais transparência. Nesse sentido, é necessária a adoção de outras ações e políticas públicas que envolvam, além da inclusão digital, capacitação dos agentes públicos, conscientização da população, além da produção de informação sobre as ações e decisões governamentais.

A desigualdade de acesso à internet na sociedade brasileira é um dos obstáculos para a utilização da LAI. De acordo com Lemos (2007), para que uma sociedade alcance sucesso nessa era da informação, é preciso que todos tenham acesso às mesmas ferramentas tecnológicas, o que requer uma ação dos governos em relação à equidade social digital.

A Sociedade do Conhecimento e da Informação exige que o Estado passe a oferecer ao cidadão informação desburocratizada, ágil, abundante e facilmente acessível. Uma sociedade da informação para todos os brasileiros supõe, em síntese, que sejam observados princípios e metas de inclusão e equidade social e econômica de diversidade e identidade culturais, de sustentabilidade do padrão de desenvolvimento, de respeito às diferenças, de equilíbrio regional, de participação social e de democracia política. (LEMOS, 2007, p. 106)

Assim, na sociedade da informação, a inclusão digital pode representar a garantia do exercício pleno da cidadania, ao permitir que os cidadãos participem de forma efetiva das atividades do governo, gerando diálogo e aproximação entre Estado e sociedade. Também permite mais fiscalização e controle das ações estatais, o que pode significar mais transparência nos atos da administração pública.

Castells (1999), ao abordar a dinâmica econômica e social da sociedade da informação, mostra a relevância do papel do Estado em relação à tecnologia. O sociólogo afirma que se antes o papel do Estado era de impulsionar a tecnologia, atualmente essa função deve ser muito mais de acompanhamento, de estimular e produzir condições para que as pessoas estejam preparadas para atuar nessa nova dinâmica.

O que deve ser guardado para o entendimento da relação entre a tecnologia e a sociedade é que o papel do Estado, seja interrompendo, seja promovendo, seja liderando a inovação tecnológica, é um fator decisivo no processo geral, à medida que expressa e organiza as forças sociais dominantes em um espaço e uma época determinados. (CASTELLS, 1999, p. 49)

Outra dificuldade que precisa ser superada na administração pública brasileira é a deficiência na gestão da informação. De acordo com Jardim e Miranda (2015), esta é condição essencial e estratégica para o adequado funcionamento da LAI nos órgãos públicos. Os autores enumeram os problemas que compõem a realidade dos serviços arquivísticos no Brasil.

A gestão dos serviços arquivísticos governamentais da administração pública envolve todo o ciclo documental e é, neste sentido, estratégica para a efetiva implantação da LAI. A existência do documento, por si só, não garante a efetiva utilização da informação. A ausência de políticas e práticas de gestão de documentos em órgãos públicos se reflete na dificuldade, muitas vezes até na impossibilidade, de acesso à informação. Somam-se a esse quadro, eliminações de conjuntos documentais sem critérios ou respaldo legal, infraestrutura precária, recursos humanos insuficientes e a periferização dos serviços arquivísticos. (JARDIM; MIRANDA, 2015, p. 2-3)

Batista (2012, p. 217) afirma que a luta pelo direito de acesso no Brasil ainda tem um longo percurso pela frente. De acordo com a autora, a implementação efetiva ocorrerá quando os órgãos da administração pública “organizarem seus arquivos, tanto em meio físico como no virtual; divulgarem esses espaços e seus serviços; e possibilitarem, à sociedade, por meio de organização, comunicação e mediação dialógica, a apropriação de todos esses recursos”. Há, portanto, muito a ser feito, caso contrário, a negação do direito de acesso continuará permeando as relações entre o Estado e os cidadãos, acarretando um processo de negação que, ainda de acordo com a autora, gera exclusão de direitos e garantias. Além da exclusão individual relacionada ao direito da pessoa de conhecer informações sobre sua própria vida, há também a exclusão de natureza coletiva.

Outra barreira social que envolve a LAI é a cultura do sigilo, uma “prática que demonstra a inexistência de um real reconhecimento da natureza pública de qualquer informação provida, armazenada e gerida pelo Estado, de forma que a busca por informação ainda é encarada, muitas vezes como um insulto ou exigência excessiva à Administração Pública”. (ARTIGO 19, 2018, p. 9) Nesse sentido, é essencial buscar uma perspectiva histórica da cultura do sigilo, o que será realizado no próximo tópico, a partir de obras que mostram a formação da sociedade brasileira e suas intrínsecas características como o colonialismo e o patrimonialismo.

2.3 OPACIDADE E TRANSPARÊNCIA

Como visto, a Lei de Acesso à Informação representa um marco na história do direito de acesso no Brasil. No entanto, apenas a existência da normativa não é suficiente para mudar a cultura secular de distanciamento entre o Estado e o restante da sociedade. Entre outras medidas, é necessário adotar políticas públicas que fortaleçam os princípios basilares da legislação. De acordo com Mendel (2009), a adoção de leis constitui apenas o primeiro passo para que o direito de acesso à informação pública se consolide na prática.

A implementação irrestrita requer vontade política, uma sociedade civil ativa e, no mínimo, alguns outros elementos-chave, como o respeito ao estado de direito. Embora uma boa lei não baste para a oferta do direito a informação, ela é, ao mesmo tempo, pré-condição. Esta é a plataforma sobre a qual se apoiam os outros elementos necessários. (MENDEL, 2009, p. 162)

Para Geraldine *et al.* (2016), além da vigilância em relação ao cumprimento da norma, a aplicação efetiva do direito de acesso requer constante mobilização social e conscientização dos

agentes públicos. A pesquisadora mostra que entre a promulgação da lei e a consolidação de uma sociedade mais transparente existe um caminho longo a ser percorrido.

A sociedade civil organizada precisa se manter vigilante para que os órgãos públicos cumpram com os ditames da lei e prestem as informações solicitadas. É preciso, sobretudo, trabalhar para a mudança da mentalidade, para entronizar no pensamento da administração pública que a transparência é a regra. Ainda há profundas resistências. Números da própria Controladoria Geral da União revelam que o governo nega quase todos os recursos. (GERALDES *et al.*, 2016 p. 27)

Uma das causas de resistência da lei é a cultura da opacidade, que permeia a administração pública brasileira, impedindo a promoção de uma cultura do acesso. Por vezes, essa realidade se manifesta no comportamento despreparado ou receoso de agentes públicos. Nesse sentido, Jardim (1999) destaca algumas crenças que impedem a disponibilidade efetiva de informações, entre elas o receio de que os dados sejam utilizados pelos cidadãos com objetivos políticos e que o incremento no fluxo informacional represente aumento no trabalho dos servidores.

A cultura da opacidade reveste a informação pública de um caráter de privilégio que só é concedido a poucos e representa um obstáculo não só para o cumprimento das regras estabelecidas pela LAI, mas também para que a cultura da transparência prevaleça e proporcione melhorias nas relações sociais.

A opacidade estatal também está associada à composição estrutural dos órgãos públicos e à dificuldade que os cidadãos possuem de conhecer e acessar essa estrutura, cuja formação histórica se deu a partir da exclusão de milhares de brasileiros. Segundo Massensini (2014), mesmo com o advento da República, não houve mudanças significativas na composição do arcabouço administrativo, pelo contrário, o uso do público como instrumento privado permaneceu.

O período republicano, com suas mudanças importantes em direção à democracia, manteve, ainda, vestígios do império que monopolizou terras devolutas, defendeu a ordem escravista, controlou cargos administrativos, defendeu interesses particulares, em detrimento do bem comum. O uso do bem público como se fosse instrumento privado para manutenção do status quo social gerou dificuldades para o desenvolvimento de um Estado democrático. (MASSENSINI, 2014, p. 173)

Nesse contexto, a compreensão do acesso à informação pública como um direito humano em oposição à cultura da opacidade requer um resgate histórico. A partir de alguns aspectos

que caracterizam a formação da sociedade brasileira é possível compreender como os agentes públicos construíram uma relação privada com a coisa pública. Na análise de um passado que se mostra escravocrata, colonial e autoritário, encontra-se as origens de uma cultura que desloca o cidadão do centro para a margem dos atos e processos estatais.

As consequências desse cenário são descritas por Jardim (1999, p. 52), ao constatar que o secretismo na administração pública impede “um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder”. O autor explica que a opacidade dá origem a duas realidades distintas: uma “[...] escondida e outra aparente. Tendo acesso apenas a esta última, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem respeito”.

Nesse mesmo sentido, Holanda (1995), ao dar continuidade aos estudos de Gilberto Freire sobre as origens da sociedade brasileira, aborda a apropriação do público pelo privado, o chamado patrimonialismo. O autor resgata a herança cultural dos portugueses e o uso da informação como instrumento de favorecimento. Para ele, a constituição do Estado como prolongamento das relações familiares ajuda a explicar o acesso privilegiado às informações públicas e a tudo que o Estado pode oferecer. As pessoas que tinham posições públicas não compreendiam a distinção entre privado e público porque eram forjadas em um ambiente onde o Estado e a família se confundiam.

O conceito de cordialidade usado por Holanda (1995) também auxilia na compreensão de outras características da administração pública brasileira, como a pessoalidade, a informalidade e o individualismo. Importa ressaltar que tal conceito não se refere à afabilidade, característica comumente usada para descrever o povo brasileiro. Trata-se de uma sociabilidade apenas aparente que não agrega valor positivo à coletividade e ainda é sufocada pelo individualismo, o qual, por sua vez, está associado à incapacidade de aplicar-se a uma finalidade que não seja subjetiva, particular.

As características descritas por Holanda (1995) manifestam-se não no ambiente privado, mas no ambiente público, onde o “homem cordial” comporta-se com aversão às regras sociais e, ao mesmo tempo, é habituado ao compadrio. São os funcionários patrimoniais que, em oposição aos funcionários burocráticos, tratam os assuntos da administração pública como de interesse privado e não como uma forma de melhorar a vida em sociedade. Esses aspectos, influenciados pela interação familiar, impregnam as ações e decisões estatais de um caráter patriarcal, paternalista e individualista.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. (HOLANDA, 1995, p. 146)

A herança patrimonialista portuguesa tem origem no Absolutismo e na sua intrínseca lógica da opacidade, do secretismo. Faoro (2001, não paginado), ao dissertar sobre a formação do Estado português, explica que, no sistema monárquico, o rei era detentor de todas as riquezas, de todas as terras e que quase não havia distinção entre “o bem público do bem particular, privativo do príncipe”. Essas raízes portuguesas também estão presentes na formação da sociedade brasileira. É o patrimonialismo ajudando a explicar não só a dominação política que prevaleceu no Brasil colônia, como também a corrupção e a ineficiência na administração pública.

Bobbio (1986), ao abordar o século XVIII, também tece uma importante reflexão sobre a publicidade em regimes autocráticos. O autor ensina que o soberano, ao mesmo tempo em que precisava saber de tudo o que ocorria ao redor, mantinha o mais absoluto sigilo em relação aos próprios atos e intenções.

O ideal de soberano equiparado ao Deus terreno é o de ser, como Deus, o onividente invisível. A relação política, isto é, a relação entre governante e governado, pode ser representada como uma relação de troca, um contrato sinalagmático, diria um jurista, no qual o governante oferece proteção em troca de obediência. Ora, quem protege precisa ter mil olhos como os de Argos, quem obedece não precisa ver coisa alguma. Tanto é oculada a proteção como cega a obediência. (BOBBIO, 1986, p. 92)

Outra importante obra que trata da formação da sociedade brasileira é *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Leal (1975). Nela, as relações sociais do Brasil são analisadas no contexto do Império, mas ainda com características coloniais, como a existência da escravidão e o predomínio das grandes propriedades rurais. O patrimonialismo brasileiro é estudado a partir do coronelismo, cujas principais características são: filhotismo (empregos e favores aos amigos), mandonismo (perseguição aos adversários), falseamento do voto e desorganização dos serviços públicos. O coronelismo se sustentava por meio da troca de favores entre o coronel (autoridade local) e os políticos estaduais e federais, tendo a lei como arma contra os inimigos políticos e o poder público como instrumento para garantir interesses particulares.

[...] para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral porque, em política, no seu critério, “só há uma vergonha: perder”. Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal. (LEAL, 1975, p. 39)

Ao longo dos anos, ocorreram mudanças nesse cenário devido a vários fatores, entre eles o crescimento das cidades, o desenvolvimento das telecomunicações, dos transportes, o aperfeiçoamento da legislação eleitoral e os fluxos migratórios. (LEAL, 1975) No entanto, alguns traços do coronelismo ainda podem ser observados nas relações sociais brasileiras, sobretudo naquelas em que o Estado atua como protagonista. Essa herança portuguesa dificulta uma mudança de mentalidade e pode explicar a lenta adoção de medidas governamentais que fortaleçam a democracia e o exercício da cidadania.

Para Jardim (1999), a consolidação da cidadania ocorreu nos últimos séculos a partir da ampliação dos direitos: nos séculos XVII e XVIII emergiram os direitos civis ou direitos de primeira geração, relacionados à garantia das liberdades individuais (de religião, pensamento). No século XIX, ocorreu a concretização dos direitos políticos, também chamados de direitos de segunda geração, referentes às garantias de organização política e do voto; e, no século XX, os direitos sociais ou de terceira geração, que objetivam a garantia de trabalho, educação, saúde, sobrepondo a justiça social aos interesses do mercado. O autor afirma que o direito à informação é um direito político por excelência por representar igualdade de condições aos atores nas diferentes disputas sociais.

[...] o conhecimento sobre o Estado e a esfera pública também é uma condição para que os indivíduos e os grupos posicionem-se em igualdade de condições na disputa pelos recursos escassos, desde meios políticos para influenciar na constituição do governo, até o acesso aos serviços sociais e parcelas da riqueza nacional. Nesta medida, o direito à informação é um direito “político” por excelência. (JARDIM, 1999, p. 69)

Ao falar sobre a sequência de formação dos direitos no Brasil e em outros países, Carvalho (2004) evidencia uma questão que auxilia na compreensão das dificuldades de implementação dessas garantias. O autor observa que, no Reino Unido, a sequência de efetivação dos direitos começou com as garantias civis (as liberdades individuais), depois vieram os direitos políticos (autogoverno) e, por último, os direitos sociais (justiça social). No

Brasil, além de uma inversão, houve maior ênfase nos direitos sociais. O autor defende que essa diferença representa um fator negativo no cenário brasileiro.

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2004, p. 219-220)

Embora não exista apenas uma sequência favorável, pois mesmo na Europa houve países que trilharam caminhos diferentes, a inversão desses direitos traz consequências e uma das que é percebida com maior ênfase no Brasil é a supervalorização do Poder Executivo. “O Estado é sempre visto como um ser todo-poderoso: na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores”. (CARVALHO, 2004, p. 221)

Outro aspecto relevante é a lenta trajetória social e sem grandes transformações do direito à informação no país. Ainda de acordo com Carvalho (2004, p. 43), isso ocorre porque o Brasil não passou por revoluções como as que ocorreram na Inglaterra, Estados Unidos e França, por exemplo. “O processo de aprendizado democrático tinha que ser, por força, lento e gradual”. Assim, o caminho percorrido pela cidadania, que é um fenômeno “complexo e historicamente definido”, ainda está em construção e os pilares que a sustentam são os direitos civis, sociais e políticos. (CARVALHO, 2004, p. 8-9)

O direito de acesso à informação emerge, pois, como um obstáculo, uma imposição legal à administração e não como um direito dos cidadãos. Para Jardim (1999, p. 94), o Estado brasileiro é dotado de uma opacidade que independe do tipo de governo, pois a desigualdade na distribuição das informações públicas permaneceu mesmo com a redemocratização. “A superação da ditadura militar não implicou ainda numa ampla democratização da sociedade civil e da sociedade política no Brasil”. O autor afirma que mesmo com a promulgação da Constituição cidadã de 1988, o país permaneceu por mais de duas décadas sem que a opacidade estatal desse lugar à transparência.

Além da falta de limites entre o público e o privado, o acesso à informação permanece atualmente como privilégio de poucos e é usado como um instrumento de dominação de uma

classe sobre as demais. Jardim explica que essa opacidade informacional torna o Estado invisível a si mesmo e à sociedade:

O Estado tende a ser invisível a si mesmo. Este quadro se expressa na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na ausência de políticas de informação. Por outro lado e em consequência, a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classes dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. O Estado tende a ser invisível à sociedade civil. (JARDIM, 1999, p. 21, grifo do autor)

Esse cenário potencializa a relevância do direito de acesso como instrumento de transparência para as instituições. Tal garantia, se considerada como um princípio da administração pública, pode acarretar em maior abertura das instituições, mais participação no diálogo com a sociedade e em melhorias na prestação de serviços públicos.

Na Ciência Política, o termo transparência está relacionado ao princípio que possibilita aos cidadãos enxergarem além e por meio das estruturas e lógicas estatais, o que permite uma tomada de consciência sobre os fluxos comunicacionais e as relações de poder (SILVA, 2010). Nessa mesma linha, Angélico (2012) afirma que os cientistas políticos usam o termo ao se referirem aos instrumentos que asseguram a visibilidade das ações governamentais. Assim, é possível afirmar que a transparência é um instrumento fundamental da democracia, ao permitir um desvelamento do Estado em favor dos cidadãos, possibilitando que se tornem vigilantes dos atos e decisões dos agentes públicos.

Para Silva (2016), o significado contemporâneo de transparência reveste-se de uma complexidade conceitual e prática e a reflexão que o termo suscita está envolta por quatro características relevantes. São elas:

- *Previsibilidade* – a transparência pressupõe regras previamente estabelecidas e compartilhadas. Isso possibilita maior controle cognitivo de condutas. A imprevisibilidade é irmã do segredo.
- *Publicidade* – a transparência pressupõe que as atividades de determinados agentes devem se realizar com alto grau de franqueza, honestidade e publicidade. Aquilo que não pode ser submetido ao domínio público tende a ser injusto, como se aponta a perspectiva kantiana.
- *Inteligibilidade* – ser transparente significa ser inteligível, apto ao controle cognitivo. O que não é compreensível não pode ser controlado. Compreender significa identificar desvios.
- *Exigibilidade* – a transparência se coloca como uma concepção prescritiva. Significa, na prática, a exigibilidade do cumprimento dessa norma, isto é, a

transparência sobre aquilo que potencialmente afeta a todos é uma exigência que se materializa no direito de saber. (SILVA, 2016, p. 31)

Jardim (1999, p. 51, grifo do autor) aborda o conceito de transparência de forma interessante, ao afirmar que se trata da “[...] propriedade de um corpo *que se deixa atravessar pela luz* e permite distinguir, através de sua espessura os objetos que se encontram atrás”. O autor prossegue explicando que “[...] por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira o que exprime a verdade sem alterá-la”.

Levando em consideração a configuração das instituições, Gomes *et al.* (2018) defende que uma instituição transparente não é necessariamente aquela onde tudo está disponível, mas aquela que não dificulta o acesso, o olhar externo. Assim, a transparência representa, para o autor, a ausência de mistérios e obstáculos que impedem a visibilidade, o conhecimento das instituições pelos cidadãos.

Chegando ao campo das aplicações contemporâneas, uma instituição transparente não é, tecnicamente, simplesmente uma em que tudo está escancarado, acessível, disponível. Transparente, como o contrário de opaco, significa que uma instituição desta natureza é aquela em que não se veda o olhar, não há acessos blindados ou governos invisíveis, arcanos e mistérios, razões que não podem ser compartilhadas (as velhas Razões de Estado). (GOMES *et al.*, 2018, não paginado)

Ao considerar as possibilidades que acompanham o termo, mas sem negligenciar as limitações e ressalvas que se impõem, Silva (2016) apresenta uma definição para o que considera ser uma instituição transparente.

[...] uma instituição transparente é aquela guiada por leis *previamente* fixadas, produzidas em processos abertos e conhecidos; com ações e agentes suscetíveis ao escrutínio *público*; guiada por princípios racionais, isto é, *inteligíveis* aos seus concernidos; possibilitando uma devida circulação de informação pública respeitando o *direito* do indivíduo de saber sobre questões que podem afetar sua vida. (SILVA, 2016, p. 31-32, grifo do autor)

Gomes *et al.* (2018) alerta que, apesar de a transparência constituir um valor relevante para que os governos sejam responsivos e baseados no cidadão, há casos em que o oposto também adquire um valor democrático. O autor cita dois tipos de situações nas quais o segredo se sobrepõe à publicidade. Existem as razões denominadas utilitaristas, que são aquelas que

dependem do segredo para promover um maior bem ao maior número de pessoas, e há aquelas enquadradas na perspectiva kantiana, que dizem respeito à privacidade das pessoas, por exemplo.

O autor ressalta, porém, que mesmo nos casos em que o segredo se impõe, os agentes envolvidos nessas práticas secretas devem, em algum momento, tornar as justificativas públicas. “[...] mesmo quando o segredo se faz necessário, não desaparece a obrigação de que em algum momento e para alguém diferente dos envolvidos a decisão tenha que ser justificada de maneira adequada, isto é, com razões públicas”. (GOMES *et al.*, 2018, não paginado)

Nesse mesmo sentido, Silva (2016, p. 28) defende que, apesar de ter potencial para “fortalecer a legitimidade e o bom funcionamento das instituições nas democracias modernas”, o termo transparência não é um princípio incondicional. O autor afirma que, atualmente, as instituições têm sido impelidas a se reconfigurarem, a incrementarem sua atuação como agentes comunicacionais, seja por pressão da sociedade ou até mesmo por força de leis, mas essa “inevitável exposição informativa” não significa necessariamente mais transparência.

Além de destacar as exceções em que o segredo se sobrepõe à transparência, Silva (2016) também enumera as cinco críticas mais recorrentes ao termo, denominadas por ele de efeitos colaterais. Sinteticamente, o primeiro efeito relaciona a transparência com o enfraquecimento da confiança política, por dar maior visibilidade a desmandos e irregularidades; o segundo trata da pressão imposta aos agentes públicos, o que pode prejudicar a atuação, inibindo atitudes e interferindo na estabilidade das instituições; o terceiro efeito colateral se refere ao excesso de dados disponíveis no ambiente digital e à incapacidade dos cidadãos em acompanhá-los; o quarto está relacionado à incompletude da transparência, pois a exposição de informações por si só não é capaz de inibir a corrupção, por exemplo; por fim, o último trata da distinção entre a transparência e a publicidade, pois a transparência é capaz de aumentar as chances de algo se tornar conhecido, público, mas por si só não é capaz de fazê-lo.

Em seguida, o autor esclarece por que a discussão das ressalvas e limitações relacionadas à transparência é relevante. De acordo com ele, “[...] esse não é um debate trivial e os argumentos a favor e contra a transparência refletem, na verdade, questões de fundo, como a própria natureza da democracia, o sentido da boa governança, a concepção de eficiência institucional e a noção de justiça social”. (SILVA, 2016, p. 39)

Como visto, o debate sobre transparência é complexo e ultrapassa os benefícios que o princípio representa para o sistema democrático. Importa reiterar, no entanto, que o termo está relacionado com o princípio republicano da publicidade dos atos dos poderes, que pode auxiliar na escolha dos representantes e numa melhor compreensão das estruturas e dos fluxos

comunicacionais do Estado. Mas, para que isso ocorra, é essencial que a transparência abarque um conjunto de condições e características de modo que as informações façam sentido para o cidadão.

Em nossos estudos, entendemos a transparência não como um atributo dos conteúdos de valor informacional oferecidos pelo Estado, mas como resultante das condições de geração, tratamento, armazenagem, recuperação e disseminação das informações adequadas para permitir a passagem de um ambiente de informação que de início se apresenta como caótico, disperso ou opaco, a um ambiente de informação que ‘faz sentido’ para os cidadãos, conforme uma pergunta, um desejo ou um programa de ação individual ou coletivo (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 36)

Percebe-se, então, que o direito de acesso e a transparência nos atos da administração pública são condições essenciais para a democracia, pois, dessa forma, o cidadão irá buscar informações sobre um Estado que, ao ter a transparência como princípio, difunde informações de maneira clara e célere. Essa dinâmica, por sua vez, cria condições para que a sociedade se mantenha vigilante e para que políticas públicas efetivas sejam implementadas, otimizando o processo de governança e aprimorando os serviços públicos prestados. Neste contexto, cabe destacar o papel da imprensa, que pode atuar como intermediária, acessando, traduzindo e divulgando as informações para a sociedade.

Por fim, é possível afirmar que a correlação entre informação pública, transparência e melhoria na governança é essencial para evidenciar os benefícios que a efetivação do direito de acesso pode representar para a democracia, termo que será discutido no próximo tópico.

2.4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

De acordo com Bobbio (1986, p. 84-86), a principal finalidade da democracia é a visibilidade, pois o regime democrático contrapõe-se ao que ele chama de poder invisível. “Com um aparente jogo de palavras, pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público”. Esse “aparente jogo de palavras” ocorre porque o termo público possui vários significados, entre eles evidente, manifesto, oposto a privado e relacionado à coisa pública, ou seja, ao Estado.

Bobbio observa ainda que a democracia é a forma de governo na qual nada pode permanecer confinado ao espaço do mistério, do segredo. Ao versar sobre os preceitos da democracia moderna, o autor já contemplava o atual princípio de que na administração pública o segredo deve ser a exceção e a publicidade, a regra.

O tema mais interessante, com o qual é possível realmente colocar a prova a capacidade do poder visível de debelar o poder invisível, é o da publicidade dos atos do poder, que representa o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do estado moderno que passa de estado absoluto para estado de direito. (BOBBIO, 1986, p. 103)

Sabe-se que a democracia surgiu na Grécia antiga. Natural, portanto, que seja um vocábulo de origem grega, cujo significado equivale a governo do povo. Assim, na constituição da palavra, o cidadão está presente como protagonista. Mas, de acordo com Finley (1988), embora tenham sido inegavelmente os criadores, os atenienses não tinham sequer uma teoria escrita sobre o funcionamento desse sistema. O modelo existia na prática, mas era inclusive atacado por filósofos como Aristóteles e Platão.

Uma das principais diferenças entre a democracia da Antiguidade e a contemporânea é a maneira como as decisões são tomadas. Na democracia clássica, os cidadãos eram responsáveis diretamente pelas discussões nas assembleias. O direito universal de se pronunciar nesse espaço de deliberações era chamado de *isegoria* e as decisões eram tomadas pela maioria simples de votos. Tratava-se de uma democracia direta, ou seja, o governo era exercido para e pelo povo.

[...] O comparecimento à Assembléia soberana era aberto a todo cidadão, e não havia burocracia ou funcionários públicos, exceto uns poucos escriturários, escravos de propriedade do Estado que faziam registros inevitáveis, como cópias de tratados e leis, listas de contribuintes inadimplentes e similares. O governo era, assim, “pelo povo”, no sentido mais literal. A Assembléia, que detinha a palavra final na guerra e na paz, nos tratados, nas finanças, na legislação, nas obras públicas, em suma, na totalidade das atividades governamentais, era um comício ao ar livre, com tantos milhares de cidadãos com idade superior a 18 anos quantos quisessem comparecer naquele determinado dia. (FINLEY, 1988, p. 31)

As assembleias eram precedidas de intensas discussões que eram realizadas nas praças e até mesmo nas residências. Somando-se a isso o fato de se tratar de uma população pequena, onde todos se conheciam, é possível que, mesmo aqueles que não votavam, acabavam tomando conhecimento dos assuntos, antes mesmo das discussões públicas. No entanto, o exercício da democracia era restrito, pois a condição de cidadão não englobava uma significativa parcela da população, como as mulheres e os escravos, por exemplo. Essa exclusão é muitas vezes utilizada pelos críticos da democracia grega como um atestado de que as decisões eram tomadas por uma minoria de privilegiados que não precisavam ocupar-se de sua sobrevivência e, por isso, dedicavam-se às questões coletivas. (FINLEY, 1988)

O sistema de representação direta pode ser considerado um dos componentes que permitiu a Atenas permanecer por décadas como um dos locais mais prósperos do mundo antigo. “Atenas por quase duzentos anos conseguiu ser o Estado mais próspero, mais poderoso, mais estável, com maior paz interna e culturalmente, de longe, o mais rico de todo o mundo grego. O sistema funcionou na medida em que essa apreciação é válida sobre qualquer forma de governo”. (FINLEY, 1988, p. 35) Desse modo, a experiência da Grécia antiga é relevante quando se analisa as questões referentes à participação dos cidadãos no sistema democrático.

Atenas, portanto, proporciona valioso material de estudo de como liderança política e participação popular podem coexistir com sucesso, por um longo período de tempo, tanto sem a apatia e a ignorância apontadas pelos especialistas em opinião pública, quanto sem os pesadelos extremistas que obcecaram os teóricos elitistas. Os atenienses cometeram erros. Qual o sistema de governo que não os cometeu? (FINLEY, 1988, p. 44)

Apesar de os ideais propagados pela Revolução Francesa terem sido influenciados pela democracia grega em oposição ao antigo governo autocrático, há diferenças significativas entre os dois modelos. No Estado moderno, a participação direta nos processos políticos foi substituída pelo sufrágio universal, dando início à representatividade, mas mantendo a publicidade ainda como um dos pilares da democracia. “[...] o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao ‘público’, permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público”. (BOBBIO, 1986, p. 87)

Bobbio (1986) discorre sobre a formação do Estado moderno a partir das ideias de Habermas referentes à emergência gradual de uma “esfera privada como pública”, também conhecida como opinião pública, a qual necessita da publicidade para que possa discutir os atos próprios do poder público.

Entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do Estado, da “res publica”, depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder. (BOBBIO, 1986, p. 89)

A esfera pública concebida por Habermas (1984, p.124), seu principal teórico, é o espaço que se constitui quando indivíduos discutem questões de interesse público. Nesse ambiente, o discurso evolui para a emergência de uma opinião coletiva e comum. Por ser formada por

indivíduos privados que passam a discutir assuntos de interesse público, a esfera pública se contrapõe ao Estado e transforma-se no espaço onde ocorre a intermediação entre os indivíduos e o sistema. Além disso, é também na esfera pública que a sociedade reivindica o atendimento das necessidades e pode fiscalizar as ações e decisões do Estado, condição essencial ao sistema democrático.

Historicamente, a expressão esfera pública surgiu no século XVII e possui na sua origem uma raiz ideológica, pois considerava a necessidade de propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento da participação popular consciente. Assim, tratava-se de um espaço desenvolvido pela burguesia para racionalizar questões relacionadas ao cotidiano, à política e ao Estado.

Se for considerada no seu aspecto ideal, evidencia a necessidade de condições ideológicas e culturais necessárias à cidadania ativa, que requer cidadãos iluminados e hábeis para a racionalização do poder através do *medium* da discussão pública, livre de qualquer espécie de dominação. (PEREZ, 2014, p. 88)

Ao longo do tempo, a expressão adquiriu uma dimensão crítica, perdendo o caráter ideológico da concepção inicial, pois exclui uma significativa parcela da população das discussões de interesse público. As transformações sociais também incorporaram novas dimensões ao conceito. A revolução tecnológica vivenciada no campo da comunicação, por exemplo, gerou uma nova instância da esfera pública, a digital, que tem potencial para aumentar o acesso às informações públicas e, conseqüentemente, a participação popular nos processos de decisão. (PEREZ, 2014)

O conceito de esfera pública remete a outra forma de democracia, a deliberativa, que pode ser definida como um “conjunto de práticas que, ao mesmo tempo em que fazem parte do processo de constituição das leis, conferem ares de legitimidade à vida política por se alimentar dos fluxos oriundos fora do sistema, ou seja, do mundo da vida”. (BRUXEL, 2017, p. 406)

Os princípios da democracia deliberativa viabilizam não só a escolha dos representantes por meio do voto, mas vão além, ao defender que a legitimação das decisões do Estado deve ocorrer por meio de debates públicos. Como a participação popular não se restringiria à participação em períodos eleitorais, o sistema deliberativo teria a função de proteger a sociedade e o Estado de direito, além de ser uma forma de preservar a própria democracia. Essa participação dos cidadãos nas decisões políticas requer a garantia de alguns direitos, entre os quais o acesso às informações produzidas e em poder do Estado, o que possibilita a igualdade de condições nos debates de interesse público.

[...] não se pode supor que todos os envolvidos possuam uma visão esclarecida no que se refere às complexas questões sociais e políticas. Sem o acesso às informações para que se possam avaliar efetivamente os temas postos, não haverá um julgamento justo e aberto como a deliberação pública requer. Nesta, os jogos de interesse e barganha devem ser diluídos, para que tenha lugar a formação de consensos baseados em interesses comuns. (PEREZ, 2014, p. 45)

É nesse cenário que o direito de acesso à informação ganha relevância e precisa ser assegurado com a criação de normas que o regulamentem. Assim, a LAI constitui um marco social, pois o atendimento dos pedidos de acesso dos cidadãos pode representar mais participação social, assim como o cumprimento das regras em relação à transparência ativa previstas na lei.

Ressalta-se, no entanto, que apenas a existência da LAI não é capaz de garantir a integralidade do direito de acesso à informação, pois, como visto, trata-se de um primeiro passo para alcançar as condições sociais que levam ao exercício pleno desse e de outros direitos. É necessário, então, promover a transformação da cultura do sigilo numa cultura da transparência, na qual o cidadão esteja situado no centro das ações e decisões estatais.

Nesse sentido, a dimensão comunicacional da LAI pode auxiliar nessa mudança social, pois tem potencial para transformar a cultura colonial de distanciamento e da opacidade numa cultura de maior aproximação entre o Estado e a sociedade. Como será abordado adiante, uma das formas de explorar o viés comunicacional é relacionar os princípios da lei com os objetivos da comunicação pública.

2.5 O VIÉS COMUNICACIONAL DA LAI

Transcorrida a fase inicial de implementação da LAI e a celebração pela adoção de um relevante marco regulatório, emerge a necessidade de adotar ações e políticas públicas que fortaleçam os princípios da lei na administração pública. Como mencionado, as dificuldades que envolvem a norma vão desde o descumprimento de regras até a intimidação de solicitantes por agentes públicos. Assim, o desafio de possuir uma legislação que regulamentasse o direito de acesso foi substituído pela necessidade de assegurar a implementação efetiva da lei, ainda envolta de obstáculos administrativos, técnicos e, sobretudo, culturais.

Nesse contexto, a necessidade de fiscalização por parte da população é fundamental, assim como ações que ultrapassem as determinações legais, favorecendo a cultura da

transparência e o aperfeiçoamento da comunicação dos órgãos públicos. É nesse debate que o viés comunicacional da norma está inserido.

Geraldes e Sousa (2013) enumeram quatro dimensões comunicacionais da norma: a primeira pontua que a lei constitui um dos aspectos da comunicação pública, fundamentado em valores como transparência e diálogo com os cidadãos; a segunda insere a LAI como diretriz das políticas de comunicação nos órgãos públicos; na terceira, as autoras destacam o caráter instrumental da norma para a comunicação, no qual a internet se torna essencial como meio disseminador; e, por último, a quarta dimensão aborda as informações divulgadas por meio da legislação como pauta e fonte para o jornalismo.

Conforme defende Duarte (2007), num país onde prevalece a desigualdade, a iniciativa de superar os obstáculos sociais nessa área deve ser do Estado.

Hoje as grandes barreiras em comunicação não são a falta de instrumentos ou de informação, mas a dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar seu conhecimento e capacidade de agir. (DUARTE, 2007, p. 66)

O autor prossegue afirmando que a informação continua sendo privilégio de poucos, o que gera desigualdade de acesso e de participação. De maneira geral, as pessoas que mais precisam de informação são as que possuem menos condições de acessá-las e compreendê-las.

Ao abordar a LAI pelo viés comunicacional, também é relevante a reflexão sobre o direito humano à comunicação. É inegável que existe proximidade entre esse conceito e o direito à informação, a ponto de serem considerados irmãos por alguns autores, mas há diferenças substanciais entre eles que precisam ser destacadas:

[...] enquanto o direito à informação focou-se na mensagem, o direito à comunicação focou-se no processo. Ou seja, 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, inclusive a posse dos meios de comunicação, que dão a alguns – a poucos – o privilégio de falar para/com muitos. (GERALDES *et al.*, 2017, p. 20-21)

Apesar de ainda ser um direito em construção, como defende Gomes (2007), o direito à comunicação vem sendo debatido desde a década de 1970, quando especialistas de vários países, solicitados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), passaram a estudar a definição de duas expressões: o direito à comunicação e o direito de comunicar.

As discussões travadas no âmbito da Unesco tiveram como base as ideias do francês Jean D’Arcy, que ocupava o cargo de diretor dos serviços visuais e de rádio no escritório de informação pública da ONU. Em 1969, na obra intitulada *Les Droits de L’homme à Communiquer* (Direitos Humanos à Comunicação), D’Arcy defendeu a criação de um novo direito na Declaração Universal dos Direitos Humanos, por entender que o documento não contemplava a amplitude do direito à comunicação e do processo de comunicar.

Suas teorias foram transportadas para um dos informes preliminares que serviram de base para as discussões travadas no âmbito da UNESCO, entre os anos 1970 e 1980, sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), e que culminaram com a produção do relatório “Um Mundo Muitas Vozes”. (GOMES, 2007, p. 88)

O teor do direito à comunicação é mais abrangente que o direito à informação e ultrapassa a prerrogativa de se manifestar e de ter acesso aos meios de comunicação. Trata-se de garantir a participação do cidadão em todas as fases do processo comunicativo, inclusive como emissor de informações, o que pode significar mudanças nas práticas sociais por representar mais igualdade de condições entre os atores sociais.

Nesse ponto, torna-se imprescindível afastar a equiparação restritiva que comumente ocorre ao associar a comunicação exclusivamente à persuasão. Duarte (2011) explica que parte desse enfoque tem raízes no uso da comunicação como sinônimo de divulgação, de convencimento. Em outra obra, o autor destaca as consequências de enfatizar a comunicação no emissor ou de considerá-la como uma maneira de persuadir as pessoas.

Reforçar a ênfase na emissão significa considerar comunicação como um tipo de produto a ser entregue, transformando sujeitos em objetos da comunicação. A adoção desta perspectiva pode ser percebida mais claramente no uso frequente de expressões como *melhorar a imagem, ser compreendido* ou *comunicar melhor*, que em geral apenas significam melhorar a divulgação para mudar a percepção ou obter o engajamento. A frase “nossa comunicação não funciona”, típica nas organizações, adquire, assim, o significado de “não estamos conseguindo convencer as pessoas”. (DUARTE, 2007, p. 63, grifo do autor)

Também não se deve tratar a comunicação apenas como sinônimo de informação, pois uma das consequências é o cidadão ser encarado como mero receptor de mensagens.

[...] a amplitude do direito à comunicação muitas vezes é reduzida à tese correta, mas simplificada, de que “o cidadão precisa ser informado”, assumindo-o como simples receptor e não reconhecendo a sua capacidade de

ser emissor, produtor de informações e agente ativo na interação. (DUARTE, 2011, p. 129)

A informação é a base da ação comunicativa, mas a existência dela por si só não significa necessariamente uma comunicação eficiente, participativa, orientada pelo diálogo e viabilizada pelo acesso. A informação “é o elo da interação e da transformação do conhecimento, principal matéria-prima da comunicação e insumo comparável à energia que alimenta um sistema”. A comunicação, por sua vez, “é um processo circular e permanente de troca de informações e de mútua influência”. (DUARTE, 2011, p. 129-130)

Outro aspecto relacionado à dimensão comunicacional da norma é a necessária distinção entre acesso e apropriação. O estímulo ao acesso e à participação social contidos na LAI precisam ser acompanhados de um aumento na capacidade de os cidadãos processarem informações. Dito de outro modo, o investimento na capacitação intelectual da sociedade é fundamental para que os cidadãos não apenas acessem, mas exerçam seus direitos sociais e políticos por meio da compreensão das informações.

Em suma, a informação adquire sentido para o sujeito à medida que ele interpreta os códigos apresentados, interligando seu próprio conhecimento anterior, seu repertório cultural. Desse modo, esse contexto sinaliza a necessidade de um processo em que a informação pública apresente um significado. (BATISTA, 2014, p. 144-145)

Segundo Batista (2014, p. 145), o entendimento ocorre quando os cidadãos se apropriam simbolicamente das informações, por meio de um mediador que pode ser uma pessoa ou “dispositivo informacional”.¹⁷ Ao dialogar com Bobbio, a autora afirma que a sociedade precisa aprender a “ver” e a entender as decisões dos governantes, além de conhecer e se apropriar dos atos estatais. Ao citar Habermas, Batista defende que é necessária uma constante tradução das informações em termos acessíveis, o que ocorre por meio da mediação, uma função que pode ser exercida pela comunicação.

Nesse debate, outros aspectos precisam ser mencionados, como a formatação e a linguagem adequada das informações, a democratização das ferramentas tecnológicas, além da publicização da norma para que todos os cidadãos a conheçam e saibam como fazer valer seus direitos.

¹⁷ Segundo Batista (2014, p. 146), “o dispositivo pode ser definido como um conjunto de interações técnico-semioprágmató que se realiza a partir de uma tecnologia de informação, de um sistema de representação ou de uma mídia pedagógica ou não”.

Assim, a dimensão comunicacional que envolve o direito de acesso à informação tem potencial para melhorar as relações entre o Estado e os cidadãos, ao permitir que a norma seja encarada não apenas como uma forma de inibição, uma transparência que só existe por força jurídica. Além disso, pode contribuir para aprimorar a comunicação praticada nos órgãos públicos, permitindo que a sociedade participe de fato da esfera pública, debatendo assuntos de interesse coletivo com conhecimento de causa.

A relação entre comunicação e interesse público encontra consonância nas ideias de Weber (2017, p. 29), segundo as quais “a legitimidade de governar representando o povo e em seu nome transforma o interesse público no conceito mais importante a ser atendido, executado”. A autora afirma ainda que uma das formas de avaliar a qualidade da democracia é a correlação entre este sistema de governo e as práticas comunicacionais, que precisam abarcar a representatividade e a diversidade de discursos em nome do bem comum.

Comunicação e democracia são conceitos da mesma natureza e a sua operação é da ordem da normatividade e da ética e incidem nos discursos, ações e estruturas planejadas em torno do interesse público defensável pelas instituições jurídicas, políticas, sociais e midiáticas, como princípio ou estratégia. A complexidade da sociedade contemporânea e os sofisticados dispositivos de informação e comunicação ampliaram significativamente o poder de visibilidade e publicidade do Estado, na mesma medida em que ampliaram a vigilância e a crítica da sociedade – organizada ou não –, e a atuação das mídias. (WEBER, 2017, p. 39)

A complexidade de definir a comunicação pública, como será visto adiante, também é um dos motivos para relacioná-la ao interesse público tanto nas discussões teóricas quanto na prática, o que significa dizer que esses conceitos devem estar juntos nas políticas públicas de comunicação, nos processos de produção de informação das instituições, na comunicação dos grupos sociais, na atuação das diferentes mídias e da imprensa e até na comunicação das empresas privadas. (WEBER, 2017)

De acordo com Negrini (2017, p. 77), apesar de não constituir “uma relação automática”, as políticas de comunicação dos órgãos públicos são espaços onde as políticas públicas de comunicação se refletem. Geraldine e Sousa (2014) coadunam com esse pensamento e apontam como marco temporal a década de 1980, quando as discussões sobre políticas públicas de comunicação se fortaleceram no país a partir de um contexto social de redemocratização.

Pensar Políticas de Comunicação, no Brasil, é pensar em Políticas Públicas de Comunicação, um campo de estudos que se fortaleceu a partir da década de 1980 no país, ao discutir os sistemas de mídia, as relações entre meios de

comunicação e cidadania, o papel do Estado na regulação/regulamentação do setor e a participação da sociedade nesse debate. O desenvolvimento da Comunicação Pública, associado ao fim da Ditadura Militar e à necessidade de o Estado dialogar com o público e se legitimar socialmente, traz à tona a importância das Políticas de Comunicação em organizações públicas. As instituições privadas e o Terceiro Setor, porém, frequentemente substituem a esfera política pela estratégica. (GERALDES; SOUSA, 2014, p. 137)

É nesse sentido que o papel da comunicação pública torna-se fundamental para a adoção de práticas sociais relacionadas à LAI, pois, como mostram Geraldes e Sousa (2013), a norma precisa ser encarada como uma ação, dentro de uma política pública de comunicação que esteja atrelada aos princípios e valores dos órgãos públicos e não a algo transitório que mude de acordo com a gestão ou com os interesses do momento. Assim, o cidadão deixará de ser apenas o destinatário de mensagens e passará a ser visto como sujeito do processo comunicacional, cuja participação precisa ser estimulada pelos agentes públicos.

2.5.1 A Comunicação Pública

Como mencionado, o estudo da LAI a partir de um viés comunicacional pode auxiliar na superação de entraves culturais que enfraquecem a legislação. No entanto, não se trata de qualquer comunicação, mas sim aquela que é orientada por princípios como igualdade, diálogo, transparência e participação social. Considera-se que a comunicação pública é a vertente mais adequada para esse contexto, pois, como pontuam Geraldes e Sousa (2013), há proximidade entre esse tipo de comunicação e os princípios da lei.

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

A comunicação pública ainda é um conceito em desenvolvimento. Há diferentes abordagens e posições teóricas no Brasil e em diversos países, onde o conceito é discutido. Essa indefinição está atrelada à diferença entre a comunicação estabelecida na administração pública e aquela praticada na iniciativa privada. Para alguns autores, a comunicação pública pode ocorrer nas duas esferas. Outros afirmam, no entanto, que na iniciativa privada haveria outro tipo de comunicação, a organizacional. Há também especialistas que abordam a comunicação

pública de forma mais restrita, como aquela promovida pelo Estado por meio da radiodifusão que não segue a lógica comercial, o chamado sistema de radiodifusão pública. Ao mesmo tempo que não existe consenso entre estudiosos e especialistas quanto à abrangência e ao significado da expressão, há cada vez mais interesse pelo tema, pois a comunicação pública representa um desejo da sociedade por uma comunicação igualitária, inclusiva e participativa. (DUARTE, 2011)

Outra distinção importante de mencionar é a estabelecida com a comunicação governamental, na qual as informações do governo são transmitidas ao cidadão. É inegável que a comunicação governamental está associada ao conceito de comunicação pública, mas ambas não devem ser encaradas como sinônimas, pois esta é mais abrangente e a sua essência envolve debates em torno de assuntos de interesse público, diferentemente da comunicação governamental, cujo objetivo maior costuma ser permitir maior visibilidade às ações do governo. Geraldes e Sousa (2013) explicam:

A comunicação governamental frequentemente é a comunicação de um governo que quer se divulgar, quer mostrar as suas conquistas e realizações. O foco é determinada gestão. Já a comunicação pública tem por foco predominante o interesse público. Vai além da divulgação dos atos de um governo, pois também quer ouvir a sociedade e interagir com ela. (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 4)

A proximidade com a comunicação governamental está atrelada também ao surgimento da comunicação pública no Brasil. A adoção da expressão no âmbito da comunicação estatal ocorreu diante da tentativa de evitar a expressão comunicação governamental, considerada negativa por remeter a períodos autoritários, como o Regime Militar, por exemplo. A comunicação governamental praticada naquele período era marcada pela unilateralidade, verticalismo e persuasão, além de estar a serviço das autoridades. Além disso, a expressão já não contemplava as transformações sociais da contemporaneidade, como o surgimento de novas ferramentas e atores sociais: organizações não governamentais, emissoras públicas, conselhos populares, sistemas de ouvidoria, aumento da participação popular, desenvolvimento de novas mídias, entre outros. (DUARTE, 2007)

Apesar de ter sido construída a partir do reconhecimento de que a comunicação é um direito de todos os cidadãos, a forma como a comunicação pública é desenvolvida no Brasil nem sempre considera essa prerrogativa. O conceito também é marcado pelo contexto social e histórico de uso da informação como privilégio de poucos. Como explica Haswani (2006, p. 38), a comunicação pública no Brasil tem sua origem num passado no qual os agentes públicos

“[...] praticamente ignoravam a existência da sociedade situada fora das suas hostes apadrinhadas e, portanto, não desejavam nem necessitavam ser emissoras de mensagens para seu ambiente externo”.

A comunicação pública com “sentido de informação para a cidadania” começou a ganhar destaque no Brasil em 2002, no início do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Um marco desse período foi a adoção de uma Política Nacional de Comunicação, cujo objetivo era ultrapassar as práticas da propaganda governamental. Outro fator que influenciou o desenvolvimento do conceito foi o crescimento das assessorias de comunicação no setor público, que, embora existam desde a década de 1970, tiveram uma expansão nos últimos tempos. O marco principal dessa transformação foram “as mudanças nas atividades de responsabilidade dessas assessorias e a formação de um segmento profissional que exige conhecimentos especializados para dar conta de seu novo papel no complexo burocrático do Estado”. (BRANDÃO, 2007, p. 11-12)

Ainda conforme Brandão (2007, p. 30), a comunicação pública abrange a comunicação estabelecida entre o Estado e a sociedade, tendo como objetivo central “a construção da cidadania”. A autora define a expressão a partir dos preceitos habermasianos de deliberação, segundo os quais a expressão “cresce e se organiza na mesma medida em que cresce e se estabelece o poder desses cidadãos na nova configuração da sociedade civil”. Para a autora, “a comunicação pública é parte integrante da vida política da sociedade e, como tal, ela não é um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil”. (BRANDÃO, 2007, p. 30)

Assim, entende-se que a comunicação pública deve ser compreendida de forma abrangente, inserindo o cidadão como um ator institucional, num processo contínuo de diálogo e participação social.

Comunicação pública, então, deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. (DUARTE, 2007, p. 64)

Em consonância, Weber (2017, p. 23) também defende um sentido mais amplo da expressão, ao propor que a comunicação pública se verifica quando está presente o interesse público. Trata-se de uma “instância do debate público” da democracia que envolve a comunicação de diversos atores sociais: os três poderes, as instituições, os veículos de

comunicação de massa, a mídia alternativa e a sociedade civil organizada. É essa conceituação mais ampla que envolve diferentes práticas comunicacionais oriundas de diversos atores sociais que está guiando a formulação desta pesquisa.

Matos (2009, p. 6) também apresenta a comunicação pública a partir de preceitos habermasianos, pois defende a participação social para que haja uma comunicação pública democrática. Em sua concepção, trata-se de um “modelo teórico-instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre o Estado e a sociedade”. Em seguida, complementa explicando que se trata de um “processo de comunicação instaurado na esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública”.

Com o intuito de relacionar a comunicação pública ao conceito de esfera pública política, Matos (2013, p. 67) afirma que a comunicação pública consiste numa “ferramenta de caráter discursivo” que se manifesta no “espaço público” e que pode ser observada de forma prática “quando seus temas penetram na esfera pública política, fazendo mover o jogo de poder discursivo entre a periferia e o centro das sociedades, no embate resolutivo da produção e aplicação de políticas públicas” .

Duarte (2011, p. 128, grifo do autor) explica quais os princípios que devem orientar as ações da comunicação pública. Para o autor, a conotação envolvida na comunicação estatal “talvez seja a de *espírito público para lidar com a Comunicação de interesse coletivo*, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conviência da empresa, do governante, do ator político”. Nessa mesma linha, Monteiro (2007) apresenta a diversidade de objetivos que devem nortear a comunicação praticada pelos órgãos públicos. Segundo a autora, a comunicação pública deve

[...] responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (Comunicação externa e interna); divulgar ações de Comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política. (MONTEIRO, 2007, p. 39)

Segundo Weber (2011, p. 105), “o Estado cumpre os princípios da comunicação pública regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania”. Em outro escrito, Weber (2017) afirma que a problematização da comunicação pública é complexa porque o conceito está associado à esfera pública de Habermas, que, de maneira utópica e paradigmática, associa comunicação, debate

público, deliberação e interesse público. Outro aspecto relevante seria a impossibilidade da opinião pública de se impor como força diante do poder do Estado.

De acordo com o francês Pierre Zémor,¹⁸ referência em se tratando de comunicação pública, uma das funções desse tipo de comunicação é possibilitar o conhecimento dos cidadãos sobre o funcionamento das instâncias administrativas e os detalhes intrínsecos à disputa de poder que ocorre no âmbito do Estado. Na acepção proposta pelo autor, a centralidade da comunicação pública está no receptor. Zémor também destaca a utilidade prática no cotidiano dos cidadãos, o que pressupõe informações claras, de fácil entendimento.

[...] esses dados só são postos à disposição do público, de maneira útil e eficaz, quando estão sob a forma de informações práticas, para serem usadas nos lares e nas empresas. As informações sobre os procedimentos e formalidades administrativas são destinadas a facilitar o exercício de seus direitos e deveres. (ZÉMOR, 2009, p. 216)

Para Zémor (2009), o direito de acessar informações públicas confere ao Estado a responsabilidade de promover uma comunicação que dialogue com o cidadão, a despeito dos obstáculos que podem ser encontrados na administração pública como, por exemplo, a dificuldade de produzir e armazenar informações de maneira organizada, simples e clara, o que dificulta a disponibilidade e o envio ao cidadão.

Ainda conforme o autor, são quatro as exigências que devem ser observadas nas relações entre os entes públicos e a sociedade:

Informar por dever, geralmente na ausência de desejo ou de motivação de compra; assegurar a pedagogia atrelada a uma mensagem complexa; incluir a comunicação no processo de identificação e de entrega do serviço; contribuir para conferir sentido à vida coletiva. (ZÉMOR, 2009, p. 225)

Desse modo, qualquer instituição estaria praticando comunicação pública ao observar esses preceitos. A comunicação pública nessa perspectiva seria, então, de responsabilidade do Estado ou de qualquer outra organização que objetive o interesse público.

Percebe-se que a comunicação pública pode ser encarada como uma ferramenta com potencial para aperfeiçoar as relações entre cidadão e Estado, mas não apenas, pois o exercício da comunicação quando alicerçado em princípios como transparência e bem comum pode

¹⁸ Em 1995, Pierre Zemor escreveu a obra *La Communication Publique*. As ideias do autor foram traduzidas no Brasil pela professora Elizabeth Pazito Brandão no final dos anos 1990. Desde então, o tema ganhou destaque e passou a ser discutido nas universidades brasileiras. (BRANDÃO, 2007)

melhorar também as relações entre os diversos segmentos que compõem a sociedade civil, além de fortalecer o direito de acesso à informação que precisa ser acompanhado por constantes discussões e aprimoramento.

É possível afirmar ainda que o aperfeiçoamento da comunicação praticada nos órgãos públicos pode auxiliar na superação dos obstáculos culturais que envolvem a LAI, desde que orientado por princípios de uma comunicação pública, na acepção que está sendo exposta neste estudo. Algumas instituições públicas têm inovado, mas, de modo geral, a concepção do trabalho das assessorias de comunicação não tem o cidadão como foco. Na maioria das vezes, o modelo adotado é o governamental originário da década de 70 e que possui foco no “atendimento à cúpula da instituição, com a função de “dar visibilidade”, ou seja, “colocar na mídia” o órgão governamental, ou dela defendê-lo. (BRANDÃO, 2007, p. 13) Existem também aquelas que estão mais voltadas para a construção de uma imagem positiva, seja do órgão, seja da autoridade dirigente. E nesse processo o cidadão acaba sendo visto como um mero receptor de mensagens. (GERALDES; SOUSA, 2013)

Esse cenário pode indicar alguns motivos pelos quais os pressupostos da LAI permanecem distantes das políticas de comunicação dos órgãos públicos. Weber (2011, p. 106) explica que a comunicação pública do Estado é, intrinsecamente, estratégica, pois é orientada de acordo com os interesses e objetivos dos órgãos, além de ser orientada para criar uma imagem institucional a partir de relacionamentos com diferentes públicos. A autora afirma que, mesmo com essas características, “não significa dizer que a ética ou a verdade estejam sendo burladas”. É essencial, no entanto, que os princípios da comunicação pública estejam presentes, o que pressupõe abordagem e circulação de temas de interesse da sociedade e do Estado.

Nesse ponto, é fundamental relacionar a comunicação pública com outra vertente, a comunicação organizacional. Kunsch (2013) conceitua esta como sendo a comunicação que lida com a identidade, a imagem e a reputação das instituições, ou seja, com tudo o que está contido no interior dos órgãos públicos, privados e do terceiro setor. De acordo com a autora, além de serem expressas por meio da comunicação integrada como forma de capitalizar as diferentes áreas da comunicação, as estratégias e ações da comunicação organizacional devem ser orientadas por pesquisas e auditorias, por uma política abrangente de comunicação e por um planejamento estratégico, de modo a capitalizar a sinergia das diferentes áreas. Assim, a comunicação organizacional estaria contida dentro do escopo abrangente da comunicação pública.

Se pensarmos a comunicação nas organizações de forma abrangente e holística, temos de nos preocupar com uma sinergia de propósitos e ações. As ações comunicativas precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de comunicação integrada que levem em conta as demandas, os interesses e as expectativas dos públicos e da sociedade. E a comunicação pública certamente tem muito a ver com tudo isso. (KUNSCH, 2013, p. 9)

Considera-se, assim, que a comunicação organizacional é um importante vetor de mudança cultural nos órgãos públicos, bastando para tanto que integre princípios que fortaleçam a democracia e o exercício da cidadania. Em outras palavras, é necessário que os órgãos públicos busquem uma evolução da comunicação organizacional para a comunicação pública e tudo o que essa transformação representa em termos de valores, objetivos e procedimentos.

[...] é fundamental transformar a Comunicação das Organizações Públicas em Comunicação Pública, isto é, voltada para o compartilhamento de informações de interesse público e para a escuta do cidadão, mais do que um mecanismo de promoção de determinados governos. Aqui reside uma imensa possibilidade de arejamento e de inovação organizacionais, mas também um risco, já que esta decisão envolve mais do que produtos e processos comunicacionais bem feitos e articulados, envolve a constituição de políticas de comunicação cujos fundamentos, valores e diretrizes apontem para a transparência. (GERALDES; SOUSA, 2014, não paginado)

Desse modo, as autoras defendem que a comunicação deve figurar no nível político das organizações, pois é nessa esfera que a implementação de mudanças acaba tendo um caráter permanente. Geraldes e Sousa (2013) destacam a relevância dos outros níveis, tático e estratégico, mas ressaltam que é no nível político que constam os valores e princípios que orientam a comunicação de acordo com a identidade e a missão institucionais.

Como mencionado, uma das dimensões comunicacionais situa a LAI como princípio da política de comunicação dos órgãos públicos. Entende-se que, ao incorporar os princípios da norma na política de comunicação, como o direito à informação, a transparência, a participação social, por exemplo, a administração pública pode se transformar em um espaço onde a norma acontece efetivamente e onde produtos e procedimentos estejam orientados por uma lógica cidadã.

Dessa forma, os produtos da organização são pensados com a lógica da transparência, e voltados para a acessibilidade, clareza, precisão e pluralidade que podem ser vinculadas a ela. Deixam de ser o site, o boletim e a revista de tal ou qual gestão, por exemplo, em uma lógica promocional, mas se tornam espaços de convite ao diálogo. Nesse momento, a comunicação organizacional

passa a ser comunicação pública, produzida por um Estado que não quer somente se divulgar, mas se conhecer melhor, ouvir a população e se deixar conhecer. (GERALDES; SOUSA, 2014, não paginado)

Bueno (2009, não paginado) alerta que a política de comunicação não deve se restringir a intenções e discursos, mas a um compromisso que requer seriedade e construção coletiva. Outro fator essencial destacado pelo autor é a valorização da comunicação e a predisposição em encará-la como um investimento, uma oportunidade.

Em primeiro lugar, uma empresa ou entidade não pode ter política alguma, sem uma mudança importante na maneira pela qual contempla a comunicação. E aí é que começam os problemas. Se a comunicação não é efetivamente estratégica, nada feito. Aliás, não faz sentido ter uma Política de Comunicação, se a organização não sabe lá muito bem para que serve a comunicação, se a encara como despesa e não como investimento, se vê o processo de se abrir para a sociedade mais como ameaça do que como oportunidade. (BUENO, 2009, não paginado)

Nesse contexto de transformações, existem outras posturas que precisam ser adotadas pela administração pública em relação à LAI. São iniciativas que podem transformar um Estado que costuma ser meramente informativo para um que privilegie a comunicação, o diálogo. Geraldes e Reis (2012) apresentam três delas: a primeira diz respeito à transparência passiva e consiste em interligar o setor que trata das demandas da LAI com a área da comunicação, como forma de conhecer o que pensam os cidadãos; a segunda é encarar o atendimento das demandas dos cidadãos como oportunidade de comunicação; e a última versa sobre as regras da transparência ativa e envolve o cuidado com a linguagem a fim de que as informações sejam de fato entendidas pelos cidadãos.

Como foi possível verificar, o debate sobre a comunicação pública pode auxiliar no enfrentamento de barreiras culturais que ameaçam à efetividade da LAI, além de constituir uma forma de agregar princípios como a transparência e o diálogo nas políticas de comunicação dos órgãos públicos. (GERALDES, SOUSA, 2014) Nesse sentido, a incorporação dos princípios da LAI na comunicação pública estatal representa uma forma não só de potencializar o efetivo cumprimento da norma, mas de auxiliar na construção de uma cultura da transparência na administração pública.

A cultura organizacional e a estrutura dos órgãos públicos são pontos relevantes nesta reflexão, pois interferem diretamente na aplicação da LAI. É o que será mostrado no próximo capítulo, a partir do estudo de caso sobre a norma na Marinha do Brasil.

3 MARINHA, COMUNICAÇÃO E LAI

Este capítulo apresenta informações sobre o objeto da pesquisa: a LAI no contexto da comunicação da Marinha. O texto está organizado em três tópicos: o primeiro apresenta características da cultura organizacional da instituição, como missão, estrutura e dados históricos. Também é realizada uma aproximação sociológica, tendo como base autores que se dedicaram a estudar o universo militar. O segundo aborda a comunicação desenvolvida na instituição, destacando aspectos históricos, estruturais e algumas peculiaridades observadas nos documentos que orientam a atividade. No último tópico são apresentados a estrutura e os procedimentos relacionados à LAI, a partir de informações coletadas, sobretudo, na análise documental.

3.1 A CULTURA ORGANIZACIONAL DA INSTITUIÇÃO

Integrante da Administração Pública federal, a Marinha do Brasil tem suas atribuições determinadas pela Constituição. Juntamente com o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira, constitui as Forças Armadas: organizações militares destinadas “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. (BRASIL, 2018)

A Política Nacional de Defesa, documento que contém as principais diretrizes da defesa brasileira, descreve a destinação precípua das Forças Armadas como sendo a proteção externa. Mas além de atuar protegendo a soberania do Estado, a Marinha pode ser acionada diante de alguma ameaça interna, seja ao patrimônio nacional ou à indissolubilidade da união federativa, isto é, à integridade do território nacional. O papel constitucional das Forças Armadas é, assim, oficialmente, garantir os interesses do Estado, o que é realizado por meio do Poder Nacional, cuja formação engloba os vários instrumentos usados na garantia dos interesses estatais. (BRASIL, 2012b)

O componente do Poder Nacional relacionado ao mar é denominado Poder Marítimo. Este, por sua vez, é formado por diversos elementos que visam não somente à proteção, mas também à viabilidade de uso das águas brasileiras. É nesse contexto que está inserido o Poder Naval, a esfera armada do Poder Marítimo composta pela Marinha do Brasil. “O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica do Atlântico Sul. (BRASIL, 2012b, p. 25)

Como a destinação das Forças Armadas está vinculada à existência dos Estados e à possível disputa entre eles, os militares podem ser considerados instrumentos da política estatal e o conflito armado é sempre colocado como uma possibilidade, mesmo em países com tradição pacífica como o Brasil. “Essa vocação para a convivência harmônica, tanto interna como externa, é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro”. (BRASIL, 2012b, p. 41) Nas palavras de Foucault (2014, p. 165), as Forças Armadas podem ser compreendidas “como um princípio para manter a ausência de guerra na sociedade civil”. Por outro lado, existe o objetivo brasileiro de se destacar no cenário internacional e esse desenvolvimento precisa estar acompanhado de uma defesa preparada para atuar contra eventuais ameaças.

Além da missão de natureza militar, as Forças Armadas desenvolvem várias atividades que as aproximam da população, como segurança em grandes eventos, ajuda humanitária durante catástrofes naturais, pavimentação asfáltica em regiões carentes, desenvolvimento de programas esportivos, assistência hospitalar na Amazônia etc. Essa aproximação com o restante da sociedade pode ser responsável, em alguma medida, pelo alto índice de confiança dos brasileiros nas instituições militares, historicamente, apontado nas pesquisas.¹⁹

Ao estudar os dados da Pesquisa Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) - Defesa Nacional,²⁰ Ceratti, Moraes e Filho (2015) apontam que a alta confiabilidade dos militares não está diretamente associada a variáveis sociais, como a renda e a escolaridade dos entrevistados, por exemplo, pois haveria altos índices de confiança nas diferentes classes sociais e nos diversos níveis de escolaridade. Os pesquisadores afirmam que pode haver diferentes motivações para a alta confiabilidade nas instituições militares entre as classes sociais.

É possível que, para níveis mais baixos de escolaridade ou renda, a confiança derive, sobretudo, das chamadas “ações sociais” das Forças Armadas, enquanto para estratos mais elevados ela pode ser resultado da percepção de que as Forças Armadas constituem uma espécie de “reserva moral da nação”. (CERATTI; MORAES; FILHO, 2015, p. 148)

A Marinha possui inúmeras organizações localizadas nas cinco regiões do país, mas a maior parte delas está concentrada no Rio de Janeiro, considerado a sede, e em Brasília, onde

¹⁹ Em julho de 2019, o Instituto de Pesquisas Datafolha divulgou estudo apontando as Forças Armadas como a instituição que possui o maior índice de confiança entre os brasileiros. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>. Acesso em: 30 set. 2019.

²⁰ A pesquisa foi realizada em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

O início das atividades da instituição está relacionado à vinda da família real portuguesa ao Brasil e por isso é considerada a mais antiga das três Forças, estando à frente em ordem de precedência do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira. O nascimento da Força naval teria ocorrido ainda em Portugal, quando a Secretaria D'Estado dos Negócios da Marinha foi criada em 28 de julho de 1736. Ao chegar ao Brasil, em 1808, D. João VI reorganizou a Secretaria e fundou o Ministério da Marinha e Domínios Ultramarinos. (MARINHA DO BRASIL, 2019)

Há três momentos históricos, nos quais a Marinha se destacou na defesa dos interesses nacionais. O primeiro ocorreu no Brasil Império, quando agiu auxiliando na consolidação da Independência (1822) e evitando a fragmentação do território. O segundo é a atuação da esquadra na Guerra do Paraguai (1864-1870), considerado o maior conflito armado ocorrido na América do Sul, e o terceiro episódio é a participação da Marinha na Primeira (1914-1918) e na Segunda (1939-1945) Guerras Mundiais. (MARINHA DO BRASIL, 2019)

O ingresso na instituição é realizado por meio de concurso público. Os marinheiros podem ocupar as graduações ou postos, em caráter obrigatório ou voluntário. O quadro seguinte mostra os níveis da carreira naval, dos mais baixos (praças) até os mais altos (oficiais):

Quadro 2 – A carreira na Marinha do Brasil

Graduações (praças)	Postos (oficiais)
Marinheiro	Guarda-Marinha
Cabo	Segundo-Tenente
Terceiro-Sargento	Primeiro-Tenente
Segundo-Sargento	Capitão-Tenente
Primeiro-Sargento	Capitão-de-Corveta
Suboficial	Capitão-de-Fragata
	Capitão-de-Mar-e-Guerra
	Contra-Almirante
	Vice-Almirante
	Almirante-de-Esquadra
	Almirante (apenas em caso de guerra)

Fonte: Elaboração própria

Entre os oficiais, há aqueles que integram os corpos (Armada, Fuzileiros Navais e Intendentes) que se formam na Escola Naval²¹ e outro grupo que ingressa nos chamados quadros complementares, que são áreas de interesse da Força, como saúde e engenharia, por exemplo. Os militares que ingressam para compor os quadros complementares passam por concurso público de nível superior. É nesse universo que estão os profissionais formados em Comunicação Social (Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Relações Públicas) e que, juntamente com outras profissões como Direito, Biblioteconomia e Estatística, por exemplo, integram o chamado quadro técnico. Na área técnica há também os oficiais não concursados que podem permanecer na instituição por até oito anos, são os chamados oficiais temporários ou RM2.

Ao estudar a obra de Samuel P. Huntington (1996), verifica-se que a arte da guerra é algo presente na história da humanidade desde os tempos antigos, mas a profissionalização dos militares, tal como se percebe hoje, é algo mais recente. A obra *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares* ajuda na compreensão do papel do militar na sociedade a partir de um resgate histórico da profissão. Para Huntington (1996, p. 37), a profissionalização dos militares “é um produto genuíno do século XIX” pois até então a profissão militar não existia.

Huntington (1996, p. 39) demarca três momentos marcantes na história da formação dos militares. O primeiro deles estende-se até o século XVII, quando o corpo de oficiais era formado por mercenários, os quais prestavam um serviço em troca de vantagens econômicas. A atividade militar era considerada, portanto, um negócio. “[...] O oficial, era, em essência, um empresário que organizava uma companhia de homens cujos serviços ele punha à venda”. O militar mercenário predominou desde os primórdios do feudalismo até fins do século XVII.

A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) marca o início do segundo período, com a substituição dos mercenários pelos aristocratas, mais empenhados em se aventurar e satisfazer as vontades da aristocracia do que em desempenhar de forma eficiente a função militar. Essa mudança ocorreu como consequência da consolidação do poder das monarquias nacionais e da necessidade de possuir forças militares para proteção dos territórios. O autor explica que “a riqueza, as origens familiares e a influência pessoal e política é que ditavam a indicação e a promoção dos oficiais. Crianças e incompetentes, detinham, não raro, altos postos militares. Não existia um conjunto de conhecimentos profissionais”. (HUNTINGTON, 1996, p. 46)

²¹ Instituição de Ensino Superior da Marinha localizada no Rio de Janeiro.

No terceiro momento consta o início da profissionalização militar, o qual teria ocorrido no século XIX. Além do desenvolvimento tecnológico, o crescimento do Estado-Nação, o serviço militar obrigatório e o conflito entre aristocracia e democracia são alguns dos fatores que explicam o surgimento do militarismo como profissão. O episódio que marca essa mudança ocorreu na Prússia, em 6 de agosto de 1808, quando o governo emitiu decreto que definia “o padrão básico do profissionalismo”, valorizando o conhecimento no recrutamento dos oficiais.

O único título a dar direito a um posto de oficial será, em tempo de paz, o da educação e conhecimentos profissionais; em tempo de guerra, bravura e percepção exímias. De qualquer parte da nação, portanto, todos os indivíduos que possuem essas qualidades estão habilitados aos mais altos postos militares. Fica abolida toda distinção de classe anteriormente existente, e todo homem, independentemente das suas origens, tem iguais deveres e iguais direitos”. (HUNTINGTON, 1996, p. 49)

O Estado prussiano foi, assim, o primeiro a abolir a distinção de classes, o que representou a adoção de critérios baseados na meritocracia e no desempenho para o recrutamento e a progressão na carreira militar. A Prússia também foi o primeiro Estado a valorizar os estabelecimentos responsáveis pela formação militar. França e Inglaterra também seguiram essa direção e integram o grupo de países que deram início à profissionalização dos militares. A relevância desse movimento é expressa nas palavras de Huntington (1996, p. 25), ao afirmar que “é o profissionalismo que distingue o oficial de hoje dos guerreiros do passado”.

O nascimento da profissão militar é, portanto, um processo que ocorreu em paralelo com a formação dos Estados nacionais e a consequente necessidade de proteção, o que possibilitou o monopólio da violência organizada. Essa origem explica, em parte, a missão precípua das Forças Armadas de atuar na defesa externa. “O Estado tem como pressupostos básicos território, povo, leis e governo próprios e independência nas relações externas. Ele detém o monopólio legítimo dos meios de coerção para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, provendo, também, a segurança”. (BRASIL, 2012b, p. 13)

A pesquisa acadêmica brasileira sobre a defesa nacional é escassa, principalmente quando se trata de analisar as relações entre o universo militar e o restante da população. Alguns especialistas²² afirmam que essa realidade não se deve apenas à falta de dados sobre as instituições militares, mas ao fato de que as políticas desenvolvidas na área de defesa e segurança foram tradicionalmente formuladas sem a participação dos civis, realidade que teria

²² Ver Ceratti, Moraes e Filho (2015).

começado a mudar a partir da redemocratização do Brasil e também da criação do Ministério da Defesa, ocorrida em 1999.

A maioria dos estudos científicos versa sobre a participação dos militares na política nacional, pondo em perspectiva momentos de intervenção, além daqueles que abordam o papel deles na transição do Regime Militar (1964-1985) para a democracia.²³ A “politização” é justificável, pois além de ser notória a participação das instituições militares em vários momentos da história do Brasil, “a subordinação das Forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação”. (BRASIL, 2012b, p. 50) Se, por um lado, os militares constroem uma identidade social praticamente de forma isolada, por outro, eles fazem parte de uma sociedade, onde a existência da instituição militar está vinculada à política.

[...] por mais que os militares cotidianamente realizem e reatualizem essa elaboração de sua identidade em oposição aos *paisanos* (Castro, 1990), especialmente na Academia Militar, há o fato de que essa construção tem que ser “negociada” politicamente com a sociedade; afinal, por mais que a instituição tenda, como mecanismo de construção da sua identidade social, a se fechar numa micrototalidade e se tornar um “mosteiro beneditino”, ela tem uma face pública, por ser uma instituição nacional, pertencente portanto ao mundo da *polis*. (LEIRNER, 1997, p. 13)

Outro aspecto que demonstra a influência da política é a escolha do comandante (dirigente) de cada Força Armada pelo presidente da República, cargo que, desde a redemocratização até 2018, foi ocupado por um civil. Atualmente, além de o presidente e o vice-presidente da República terem origem militar,²⁴ há vários militares ocupando cargos da administração pública federal.

Quando se trata de analisar a instituição militar por uma perspectiva organizacional, ressaltando a cultura ou o processo de construção da identidade militar, a quantidade de obras nas ciências sociais brasileiras é pequena. Embora essa constatação tenha sido feita na década de 1990 por autores como Castro (1990) e Leirner (1997), essa carência permanece, pois há poucas pesquisas que abordam a instituição militar pelo viés organizacional, o que pode ser explicado por vários motivos, entre eles a dificuldade de acesso dos pesquisadores a uma instituição considerada mais “fechada” do que as demais.²⁵ Outro motivo seria a existência de

²³ Ver Coelho (1976), Castro (1990) e Leirner (1997).

²⁴ Em 2018, foram eleitos presidente da República Jair Bolsonaro, capitão-tenente reformado do Exército, e vice-presidente Hamilton Mourão, general da reserva do Exército.

²⁵ Para histórias de pesquisadores que tiveram dificuldades em pesquisar instituições militares, ver Castro; Leirner (2009).

uma predileção antropológica do estudo das minorias, em detrimento de “classes politicamente dominantes e atuantes”. (LEIRNER, 1997, p. 18)

Por outro lado, ter uma instituição militar como legítima unidade de pesquisa é relevante, na medida em que se percebe a preponderância da cultura organizacional na formação do militar sobre os objetivos políticos institucionais. Coelho (1976) afirma que ser um bom militar depende mais da incorporação do “espírito militar” do que das questões políticas. Na introdução de sua obra, o autor explica por que privilegiou o viés organizacional para estudar a formação dos militares do Exército:

O enfoque utilizado é o organizacional. Apesar da variedade de interesses e orientações teóricas e metodológicas cobertas pela teoria organizacional, sua característica distintiva consiste em tomar a organização, e não o sistema inclusivo ou partes dele, como a unidade de análise. Esta ênfase na organização não exclui a questão das relações entre a organização, por um lado, e seu contexto ambiental, por outro. Pelo contrário, por que formas uma organização se relaciona com seu ambiente externo e como se influenciam mutuamente são questões que constituem o núcleo de análise. (COELHO, 1976, p. 28)

A despeito da importância da política para o contexto desta pesquisa, visto que a garantia de acesso à informação pública está vinculada ao universo político,²⁶ o intuito aqui é mostrar algumas características organizacionais da Marinha do Brasil, o que pode auxiliar na compreensão do objeto: o funcionamento da LAI no âmbito institucional. Para tanto, foram consultadas obras que privilegiam o viés organizacional, como as de Castro (1990), que realizou pesquisa de campo na Academia Militar das Agulhas Negras, de Leirner (1997), sobre a hierarquia militar, e de Coelho (1976), que se dedicou a analisar as relações entre Exército e a sociedade brasileira. Trata-se de autores que ressaltam os aspectos responsáveis pela complexa formação e estruturação de uma instituição militar. A pesquisa desenvolvida por eles, além de descortinar o universo militar para os civis, ajuda os próprios militares a se reconhecerem a partir de um olhar externo e científico.

Na observação da cultura organizacional, alguns valores emergem como estruturantes na composição da identidade militar e do relacionamento entre os indivíduos. Além do patriotismo, são cultuados o civismo e o culto das tradições, a fé na missão das Forças Armadas, o espírito de corpo, o amor à profissão das armas e o aprimoramento técnico-profissional.

²⁶ Em 24 de janeiro de 2019, o Diário Oficial da União divulgou decreto presidencial assinado pelo então presidente da República em exercício, general Hamilton Mourão. O documento alterava as regras da Lei de Acesso à Informação ao ampliar o rol de pessoas autorizadas a classificar documentos como secretos e ultrassecretos. No mês seguinte, o decreto foi revogado pela Câmara dos Deputados.

(BRASIL, 1980) Esses são atributos que formam o chamado “espírito militar” e auxiliam na compreensão dos ritos, da linguagem e do comportamento, revelando dessa forma o que são as instituições e como estas se apresentam para a sociedade. Ao ingressarem nas várias escolas de formação mantidas e conduzidas pela própria instituição, homens e mulheres incorporam esses princípios a partir de uma rotina intensa de atividades físicas e intelectuais. É assim que os calouros aprendem a se distinguir, adotando atributos que estão na gênese da formação militar e que determinam não só as relações deles entre si, mas também com o restante da sociedade.

A hierarquia e a disciplina são outros dois valores que se destacam na vida militar, pois formam a base das instituições militares e seus significados estão expressos num documento próprio, o Estatuto dos Militares. Apesar de estar presente em outras instituições, a hierarquia tem no militarismo sua expressão máxima, pois representa “a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. [...] O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade”. (BRASIL, 1980) Leirner (1997, p. 53, grifo do autor) afirma que o sistema hierárquico não apenas estrutura internamente as Forças Armadas, mas também estabelece os limites em relação ao restante da sociedade: “ela não é somente relevante para o mundo *interno* da caserna, mas também determinante do modo pelo qual as relações com o mundo civil se estruturam”. Trata-se, portanto, de um princípio que norteia toda a cultura organizacional.

Desse modo é que as condutas no Exército, mantidas por indivíduos que se encontram em posições diferenciadas de acordo com um rol de segmentos específicos, como as *patentes*, têm como parâmetro a *hierarquia* enquanto *fato coletivo* capaz de ordenar a *ação individual*, de modo que ela esteja em consonância com a conduta geral, tornando assim a própria ideia de coletividade viável. (LEIRNER, 1997, p. 72, grifo do autor)

A hierarquia presente nas instituições militares é capaz de se perpetuar ao longo do tempo, a despeito das transformações sociais. É ela que faz com que a individualidade do militar não ultrapasse a expressão da coletividade em que está inserido, da mesma forma que acontece nos grupos sociais tradicionais. “Seguindo essa trilha, observamos que, como dado organizacional, a hierarquia é capaz tanto de abarcar o ‘todo’, como um *princípio geral*, quanto o indivíduo, como *segmentação que determina o lugar pessoal que se deve ocupar*”. (LEIRNER, 1997, p. 116, grifo do autor)

Em relação à disciplina, o Estatuto dos Militares explica que se trata da “rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar”. (BRASIL, 1980). Foucault (2014), ao abordar as

instituições do século XVIII, afirma que a disciplina é uma forma de poder bastante complexa, pois existe enquanto conjunto abstrato de constrangimentos que resultam em modos de ação desejados. Para o filósofo, o foco da disciplina seria o controle e a manipulação do corpo como uma máquina a ser aprimorada, o que pode ser conseguido por meio da sua função precípua, o adestramento.

O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior “adestrar”; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo. Em vez de dobrar uniformemente e por massa tudo o que lhe está submetido, separa, analisa, diferencia, leva seus processos de decomposição até as singularidades necessárias e suficientes. (FOUCAULT, 2014, p. 167)

A existência da disciplina ocorre ora de maneira discreta, ora de forma expressa e verbalizada. A análise do juramento dos militares,²⁷ por exemplo, mostra que, mesmo não citando a disciplina, esta é levada a um nível extremo, pois relaciona o cumprimento de uma ordem ao sacrifício da própria vida. Essa “ocultação” da lógica disciplinar “acaba levando a crer que a disciplina e os atributos a que ela remete – a continência, a formação, o formalismo, o respeito, a rigidez corporal etc. – são um fim em si mesmo”. Mas, para autores como Leirner (1997, p. 105), a disciplina é um meio que existe para garantir o rigoroso cumprimento da hierarquia. É ela a responsável pela coerência posta nas relações de mando e obediência. “De fato, se pensarmos que a disciplina é um instrumento de sobreposição de uma ‘vontade coletiva’ à vontade do indivíduo, a explicação de que ela é o eixo de ligação e de união do “corpo” adquire a devida coerência”.

Por outro lado, no cotidiano dos militares e nas avaliações a que são submetidos regularmente, a disciplina é claramente verbalizada como um atributo indispensável. É o emprego dela que mantém uma das características mais marcantes dessas instituições: a prescrição. Grande parte das ações esperadas estão escritas em normas e regulamentos e isso ocorre não apenas em relação a conflitos armados e solenidades, mas também em relação a atos corriqueiros, como o cumprimento entre os militares, a aparência, o vestir-se, a maneira de se portar à mesa, o rigoroso cumprimento dos horários etc.

²⁷ Na Cerimônia de Juramento à Bandeira, ao ingressar em uma das Forças Armadas, o militar promete cumprir rigorosamente as ordens das autoridades a que estiver subordinado, respeitar os superiores hierárquicos, tratar com afeição os irmãos de armas e com bondade os subordinados e dedicar-se inteiramente ao serviço da Pátria, cuja honra, integridade e instituições defenderá com o sacrifício da própria vida.

A presença da hierarquia e da disciplina no comportamento dos militares vai além dos muros dos quartéis. O Estatuto dos Militares expressa essa condição ao afirmar que “a disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados”. (BRASIL, 1980) Essa “totalização” da vida social pode levar a conclusão de que as instituições militares são “instituições totais”. Tal aproximação, comumente usada por pesquisadores, seria possível também, graças “à cadeia disciplinar” ou, ainda, “à dimensão do poder que vem junto com a ideia de *obediência*”. (LEIRNER, 1997, p. 99, grifo do autor)

O conceito de “instituição total” foi elaborado pelo sociólogo canadense Erving Goffman (2015), na obra *Manicômios, Prisões e Conventos*. O autor esclarece que se trata de “um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada”. (GOFFMAN, 2015, p. 11) Mais adiante, Goffman (2015, p. 22) afirma ainda que instituições totais são “[...] estufas para mudar pessoas; cada uma é um experimento natural sobre o que se pode fazer ao eu”. Percebem-se várias semelhanças entre o conceito e as academias militares, pois nelas os indivíduos são submetidos a uma rotina de atividades e princípios que os farão “diferentes” do restante da sociedade.

As “instituições totais” foram categorizadas pelo autor em cinco grandes grupos. O primeiro grupo é formado por instituições que cuidam de pessoas incapazes e inofensivas, como os hospitais. O segundo, por aquelas que cuidam de pessoas que representam involuntariamente alguma ameaça, como os doentes mentais. O terceiro é composto por aquelas que protegem a comunidade de perigos intencionais, como as prisões. Para o sociólogo, os quartéis e as academias militares estariam inseridos no quarto grupo, juntamente com escolas internas, campos de trabalho, navios. São instituições cujo objetivo é realizar “de modo mais adequado alguma tarefa de trabalho e que se justificam apenas através de tais fundamentos instrumentais”. No quinto grupo, estão as que servem de refúgio social, como os mosteiros. (GOFFMAN, 2015, p. 16-17)

A obra de Goffman apresenta alguns episódios ocorridos em instituições militares para mostrar exemplos de características típicas das instituições totais, que ocorrem por meio de barreiras entre o indivíduo e o mundo externo. A proibição de visitas e o sistema de internato nos primeiros dias dos cursos de formação, assim como ilustrado pelo autor, também ocorrem nas academias militares brasileiras. Na Marinha, essa ruptura inicial com o mundo civil é chamada de estágio de adaptação, e o número de dias varia de acordo com o tipo de curso. No

caso, por exemplo, dos militares de carreira que ingressam com nível superior, o período de internato é de duas semanas.

Apesar das semelhanças, alguns pesquisadores afirmam que a associação com as instituições totais de Goffman empobrece a análise das instituições militares, pois haveria mais distâncias do que aproximações. Leirner (1997), por exemplo, afirma que essa categorização não contempla as diversas dimensões da vida militar, por isso defende outro conceito que, a partir de sua experiência na pesquisa de campo, seria mais adequado:

Situamo-nos, portanto, diante da dificuldade de ter que “negociar” um termo capaz de dar conta ao mesmo tempo da ideia de “totalização” e da multiplicidade e diversidade de dimensões da vida militar que se articulam através da noção de hierarquia. Em princípio, o conceito de “fato social total” aponta-nos uma saída. (LEIRNER, 1997, p. 98-99)

Castro (1990, p. 33-34) segue na mesma direção e enumera três argumentos para rejeitar a expressão “instituição total”: o primeiro deles é que, diferentemente do que ocorre nas academias militares, há uma divisão rígida entre “equipe dirigente” e “internados” nas instituições citadas por Goffman. O segundo é que nas instituições totais o que se busca é uma tensão persistente entre o “mundo doméstico” e o “mundo institucional” como forma de controle dos indivíduos. Já nas academias militares o que se busca é uma “vitória cultural”, pois o estabelecimento é visto como algo passageiro, um período a ser superado. O terceiro e último argumento é que as instituições totais são locais de “participação compulsória” e, nas academias militares, a permanência é voluntária, pois ninguém é obrigado a permanecer nelas.

Diante de tal inadequação, Castro (1990, p. 43) prefere usar o termo “totalizante”, para defender a ideia segundo a qual na instituição militar existe uma sobreposição do coletivo sobre o individual. O resultado dessa experiência “totalizante” seria então “[...] a representação da carreira militar como uma ‘carreira total’ num mundo coerente, repleto de significação e onde as pessoas ‘têm vínculos’ entre si”.

Mesmo diante das críticas, é inegável que o conceito desenvolvido por Goffman ajuda a pensar as instituições militares, sobretudo as escolas de formação, destinadas a moldar os militares de acordo com tradições e regras próprias. É evidente que algumas características citadas pelo autor não se aplicam, mas o próprio Goffman, na introdução da sua obra, adverte que é necessária certa flexibilidade ao analisar um conceito sociológico, visto que é impossível contemplar todos os detalhes que podem emergir numa aproximação empírica.

[...] para que os conceitos sociológicos sejam tratados adequadamente, cada um deles deve ser ligado ao aspecto a que melhor se aplica, e seguido a partir daí até onde pareça levar, e obrigado a revelar o resto de sua “família”. Talvez seja melhor usar diferentes cobertores para abrigar bem as crianças do que utilizar uma coberta única e esplêndida, mas onde todas fiquem tremendo de frio. (GOFFMAN, 2015, p. 12)

As características descritas até aqui são compartilhadas pelas três Forças Armadas, o que justifica muitas vezes a adoção de uma abordagem única, como se não houvesse distinção entre elas. No entanto, é relevante perceber que Marinha, Exército e Força Aérea possuem especificidades. Uma diferença de atuação nas três Forças pode ser verificada, por exemplo, ao colocar em perspectiva o processo inicial de implementação da LAI, em 2012. Conforme relatado no artigo “Desafios da Implantação da Lei de Acesso à Informação nas Forças Armadas brasileiras: uma visão comunicacional”,²⁸ de autoria própria, não houve unanimidade de procedimentos e cada Força Armada desenvolveu uma estrutura específica para aplicar as regras da LAI.

Como parte do objetivo geral desta pesquisa é analisar as relações da LAI com a comunicação desenvolvida na Marinha, o próximo tópico trata das características dessa atividade na instituição a partir de aspectos históricos e estruturais. Também serão levantadas informações tendo como fonte principal os documentos normativos da comunicação.

3.2 O GERENCIAMENTO DA COMUNICAÇÃO

A estruturação de um setor responsável por gerir a comunicação da Força ocorreu em 1953, com a criação do Serviço de Relações Públicas da Marinha, conhecido pela sigla SERPMAR. O departamento pertencia à Secretaria-Geral da Marinha (SGM) e, no ano seguinte, foi transferido para o gabinete do ministro,²⁹ em caráter provisório.

O serviço surgiu, então, como um órgão integrado à estrutura organizacional do Gabinete, tendo por finalidade assessorar o Ministro da Marinha nos assuntos referentes às Relações Públicas e formular a política e diretrizes gerais sobre o tema para as Autoridades Navais. (MOREIRA, 2011, p. 12)

²⁸ Geraldês; Lima; Lopes (2018). Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/eventos/2018/resumos/R13-0044-1.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.

²⁹ Até a criação do Ministério da Defesa em 1999, as Forças Armadas eram ministérios independentes.

Em 1959, foi divulgado o primeiro Manual de Relações Públicas da instituição, contendo diretrizes sobre a atividade, além das datas comemorativas que deveriam ser celebradas em todas as organizações militares da Marinha. Esse manual foi atualizado em 1977 e 1982.

O SERPMAR apresentou resultados significativos nos primeiros anos e, em 1961, deixou de fazer parte da SGM e passou a ser vinculado ao gabinete do ministro da Marinha, de forma permanente. Nesse período, começou a ser chamado de SRPM e, apesar de ter ganhado notoriedade, enfrentava grandes dificuldades, entre elas a escassez de recursos financeiros e a falta de reconhecimento sobre a relevância da atividade. (MOREIRA, 2011)

Outro marco histórico ocorreu em 1975, quando o SRPM se tornou, oficialmente, o órgão central do Sistema de Comunicação Social da Marinha, estrutura que engloba todas as assessorias de comunicação das organizações militares que compõem a instituição, incluindo as localizadas nos nove distritos navais.³⁰ A centralidade do órgão era expressa na unicidade de planejamento, ou seja, todas as ações e atividades eram delineadas no SRPM e emanadas para as demais organizações militares.

Moreira (2011) explica que, ao longo do tempo, o SRPM ganhou novas atribuições, deixando de ser uma unidade de assessoramento às autoridades navais e passando a gerenciar o relacionamento da instituição com os públicos interno e externo.

Além do papel de liderança sobre o Público Interno, com implicações no moral, espírito de corpo e fortalecimento das convicções e das Tradições Navais, cabia ao SRPM assegurar um fluxo de informações com o Público Externo e criar uma imagem da instituição que favorecesse o desenvolvimento de uma consciência marítima, aproveitando, inclusive, as oportunidades decorrentes de escalas operativas nos portos nacionais, com vistas a captar o interesse e o apoio para as atividades relacionadas com a Marinha e o mar. (MOREIRA, 2011, p. 16)

A atividade continuou evoluindo e alguns aspectos foram sendo aperfeiçoados, como o aumento do número de militares voltados exclusivamente para a comunicação, a melhoria da infraestrutura e também a diversidade dos produtos desenvolvidos. No entanto, somente o advento da internet e o aparecimento dos novos canais de comunicação acarretaram alterações substanciais. Assim, o desenvolvimento no setor vivenciado pela sociedade e o aumento na demanda por produtos e serviços de comunicação na Marinha fez com que a instituição

³⁰A Marinha divide, administrativamente, o território nacional em nove regiões denominadas distritos navais, cujas sedes estão localizadas no Rio de Janeiro-RJ, Salvador-BA, Natal-RN, Belém-PA, Rio Grande-RS, Ladário-MS, Brasília-DF, São Paulo-SP e Manaus-AM.

aperfeiçoasse a atividade, o que culminou na transformação do SRPM em Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM), em 2006. (MOREIRA, 2011)

A sede do CCSM está localizada em Brasília e existe também uma unidade no Rio de Janeiro. A organização está subordinada diretamente ao comandante da Marinha e o diretor é um contra-almirante.³¹ As atribuições do Centro são coordenar e apoiar o conjunto de atividades de comunicação social desenvolvidas em toda a instituição. (MARINHA DO BRASIL, 2018a, p. 5-1)

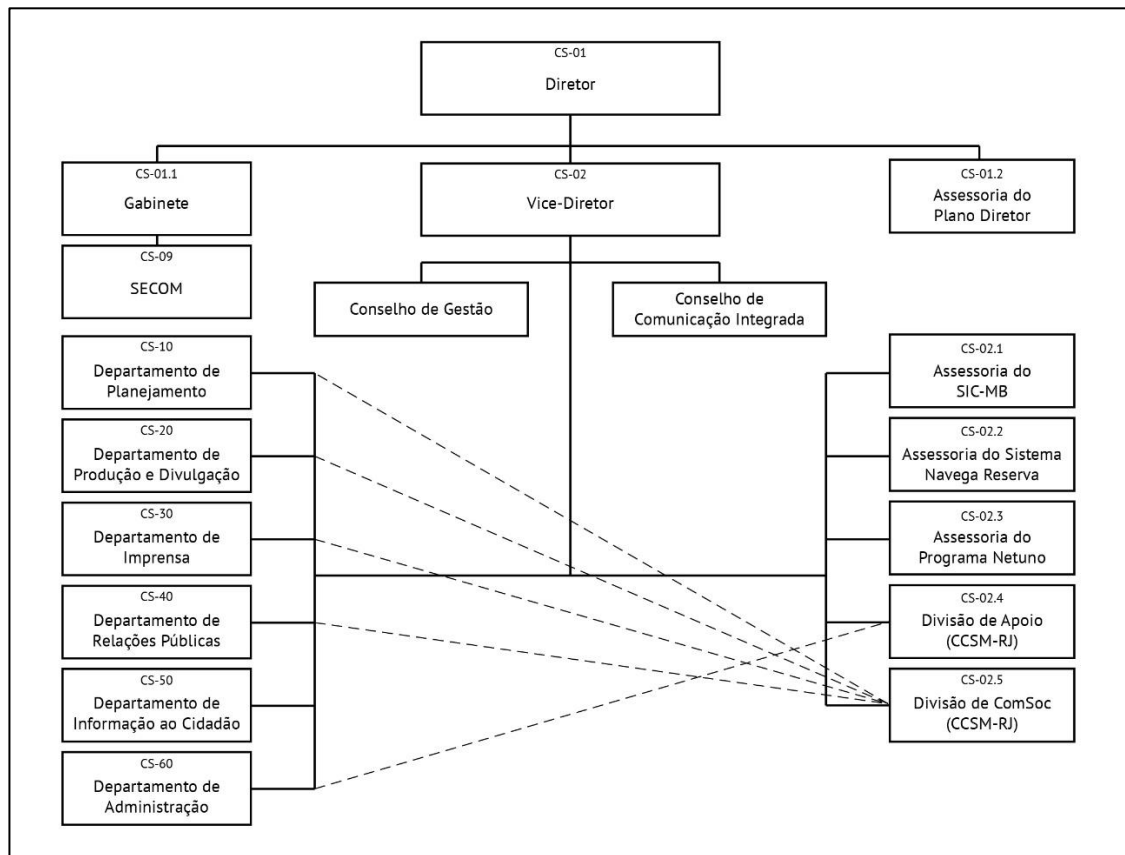
Ainda em 2006, foi elaborado o Manual de Comunicação Social da Marinha. De acordo com Moreira, a principal diretriz desse manual era “a transmissão da imagem correta da instituição, visando a contribuir para a melhor compreensão da sua missão constitucional”. (MOREIRA, 2011, p. 26)

Cada organização da Marinha possui um militar encarregado das atividades de comunicação. Em algumas, essa atividade é um “encargo colateral”, ou seja, não é a função precípua do militar. Em outras, como ocorre nos distritos navais, há uma estrutura maior com militares dedicados exclusivamente a tratar dos temas afetos à comunicação.

As praças e os oficiais que atuam no CCSM integram sete departamentos, sendo um responsável pela administração e outros seis voltados para a atividade-fim. São eles: Planejamento, Produção e Divulgação, Imprensa, Relações Públicas, Informação ao Cidadão e Marketing Institucional.³² O organograma a seguir mostra a disposição dos departamentos e seções que integram o Centro.

³¹O posto de contra-almirante é o mais baixo na hierarquia dos oficiais-generais, equivale ao general de brigada, do Exército, e ao brigadeiro, da Força Aérea.

³² Este departamento foi criado no primeiro trimestre de 2019, por isso não consta no regimento interno em vigor, aprovado em 2016, e, conseqüentemente, não está expresso no organograma apresentado.

Figura 3 – Organograma do CCSM

Fonte: Regimento interno do CCSM

Em síntese, cabe ao Departamento de Planejamento elaborar doutrinas e procedimentos, além de gerenciar a capacitação profissional dos integrantes da comunicação. O Departamento de Produção e Divulgação é responsável pela produção de periódicos, gerenciamento da página oficial da Marinha na internet, de perfis nas redes sociais e também é responsável pela gestão da Rádio Marinha. O Departamento de Imprensa tem a função de gerenciar o relacionamento com os veículos de comunicação. O Departamento de Relações Públicas gerencia o relacionamento da Marinha com vários públicos de interesse e com o público interno, incluindo os militares que estão na inatividade. Como o Departamento de Informação ao Cidadão é aquele que mais interessa a esta pesquisa, haverá mais adiante um capítulo sobre a atuação e composição do setor. Aqui importa mencionar apenas que, além de gerenciar as questões afetas à LAI, a partir de 2018, o departamento passou também a coordenar o Sistema de Ouvidoria da Marinha. O Departamento de Marketing Institucional é responsável pelas ações de publicidade.

Em relação à formação dos oficiais que trabalham no Centro, existem dois grupos distintos de militares: há aqueles que ingressaram na Marinha com a formação superior em Comunicação Social, que podem ser concursados ou temporários, são os chamados técnicos, e

há também os oficiais que se formaram na Escola Naval. Apesar de não possuir graduação em Comunicação, são os militares do segundo grupo que chefiam os departamentos. Alguns deles, ao embarcarem no CCSM, realizam cursos de especialização na área, a partir de convênios estabelecidos com instituições de ensino superior.

Outra diferença significativa é que os oficiais técnicos costumam trabalhar por um período maior no CCSM e, quando são transferidos para outras organizações da Marinha, costumam permanecer atuando em atividades de comunicação. Já os oficiais oriundos da Escola Naval normalmente permanecem por cerca de dois anos no Centro e depois voltam a trabalhar em suas atividades de origem: Armada, Fuzileiros Navais ou Intendentes.

Em 2017, ocorreu a criação da Coordenadoria de Comunicação Integrada (CCI), cuja finalidade é coordenar as atividades dos departamentos do CCSM, planejar as ações nos níveis tático e estratégico, além de realizar a gestão da comunicação integrada. A CCI tem como elementos subordinados todos os departamentos relacionados à atividade-fim, incluindo o departamento responsável pela LAI. Diariamente, a Coordenadoria conduz uma reunião na qual são apresentadas as atividades mais relevantes em andamento.

Atualmente, o documento que trata das diretrizes que norteiam a comunicação é o Manual de Comunicação Social da Marinha publicado em 2006 e atualizado em 2018. A publicação contém princípios e procedimentos, além de detalhes sobre a atuação das organizações militares que integram o Sistema de Comunicação Social da Marinha.

O manual possui 322 páginas, divididas em 14 capítulos e 29 anexos. No primeiro capítulo, há uma contextualização da importância da comunicação na sociedade atual. O segundo aborda conceitos sobre comunicação organizacional, como imagem, identidade, reputação, entre outros. O terceiro capítulo apresenta os princípios que devem nortear a atividade. A leitura desses três primeiros capítulos indica qual tipo de comunicação é realizada na Marinha: trata-se de uma comunicação organizacional integrada, situada no nível estratégico, cujo objetivo consiste em aperfeiçoar o relacionamento com os diversos públicos de interesse.

Os capítulos 4 e 5 definem a estrutura e a função do Sistema de Comunicação Social da Marinha e do órgão central, o CCSM. O sexto capítulo mostra a importância do planejamento para atingir os objetivos comunicacionais. Os capítulos 7 e 8 apresentam diretrizes para o relacionamento com o público interno e com os profissionais de imprensa. Os capítulos 9 e 10 abordam a comunicação em situações de crise e os princípios da divulgação institucional. Os capítulos 11, 12 e 13 estabelecem diretrizes em relação à atuação nas rádios da instituição, nas

mídias sociais e na captação ou concessão de patrocínios institucionais. Por fim, o capítulo 14 traz orientações quanto ao papel da comunicação nas operações militares.

Analisando o teor da publicação, percebe-se que prevalecem as características de uma comunicação institucional, cuja função precípua é fortalecer a imagem de uma instituição. Segundo Kunsch (2003, p. 164), a comunicação institucional é aquela que está relacionada “aos aspectos corporativos institucionais que explicitam o lado público das organizações, constrói uma personalidade creditiva organizacional e tem como proposta básica a influência político-social na sociedade onde está inserida”. Nesse contexto, a divulgação de informações costuma ser restrita àquelas favoráveis, que mostram somente o lado positivo da instituição e das autoridades responsáveis.

Assim, a comunicação institucional caracteriza-se como uma via de mão única, não priorizando o diálogo ou o incentivo à participação social. O próprio manual da Marinha é categórico ao afirmar que nesse tipo de comunicação “o sujeito do discurso é a organização. (MARINHA DO BRASIL, 2018a, p. 2-8) Outro trecho da publicação que exemplifica a tendência de priorizar a divulgação de mensagens na comunicação está transcrito abaixo:

Consciente de tais realidades e tendências, a Marinha do Brasil precisa ser capaz de, aproveitando a confiança que goza perante a sociedade, comunicar-se com todos os seus públicos de interesse, **apresentando uma visão** precisa sobre sua cultura, seus valores e sua importância para o país. (MARINHA DO BRASIL, 2018a, p. 1-2, grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, os oito objetivos estratégicos da comunicação expressos no manual indicam que a comunicação institucional sobressai nas atividades desenvolvidas, pois prevalece a transmissão de informações, tendo a instituição como o sujeito ativo dos processos comunicacionais.

Zelar pela imagem e pela reputação da Marinha do Brasil; fortalecer a convicção e a coesão do público interno; aproximar a Marinha do Brasil da sociedade brasileira; aumentar a percepção da sociedade sobre a importância do mar e das águas interiores para o país; aumentar a percepção da sociedade sobre a importância das atividades desenvolvidas pela Marinha do Brasil; contribuir para a captação de recursos humanos; contribuir para a captação de recursos orçamentários; e contribuir para o fortalecimento da capacidade da Marinha do Brasil na gestão de crises. (MARINHA DO BRASIL, 2018a, p. 3-5, 3-6)

Há algumas passagens, no entanto, que abordam princípios da comunicação pública da mesma forma como a expressão é conceituada neste estudo. Um dos trechos destaca a

importância de a instituição ouvir os públicos de interesse: “A confiança e compreensão são respaldadas principalmente pelo ‘saber’ e ‘querer’ ouvir”. (MARINHA DO BRASIL, 2018a, p. 7-4) Outra passagem também trata de questões relevantes à cidadania, como a prestação de contas pelos órgãos públicos, entretanto, a sequência do texto apresenta apenas a divulgação de informações como a forma de comunicação a ser adotada:

As organizações públicas precisam relacionar-se com o cidadão, que tem direito à prestação de contas, como atributo de sua cidadania.

[...]

Por isso, é imprescindível conhecer cada público, mapeá-lo por ordem de importância e dar tratamento diferenciado em termos das mensagens que serão transmitidas a cada um. (MARINHA DO BRASIL, 2018a, p. 2-2)

Outra característica do manual que indica uma maior inclinação para a comunicação institucional é o uso frequente de termos ligados a esse tipo de comunicação como, por exemplo, imagem, influenciar, divulgar (divulgação), informar. O mesmo não se verifica em relação a palavras ligadas à comunicação pública, como diálogo, ouvir, prestar contas (prestação de contas), cidadania e cidadão. A tabela abaixo mostra a quantidade de vezes que os termos aparecem no manual:

Tabela 1 – Termos recorrentes no manual de comunicação

Divulgar (divulgação)	176
Imagem	145
Informar	36
Transmitir	22
Influenciar	20
Diálogo	6
Ouvir	5
Prestar contas (prestação de contas)	5
Cidadão	4*
Cidadania	2

Fonte: Elaboração própria

*O valor corresponde a quantidade de vezes que esse termo aparece sem estar relacionado à designação de um dos departamentos, o Departamento de Informação ao Cidadão.

Além do Manual de Comunicação Social da Marinha, outra publicação que também contém diretrizes é o Plano de Comunicação Social da Marinha (PCSM), situado no nível tático

e com periodicidade anual. A partir do conteúdo do manual e do PCSM, os distritos navais e algumas outras organizações militares podem elaborar planos de comunicação próprios, contendo ações e atividades que serão desenvolvidas no nível operacional.

A ênfase na comunicação institucional também é verificada no PCSM, cuja edição em vigor contém 96 páginas e divide-se em duas seções principais: uma dedicada à comunicação interna e outra relacionada à comunicação institucional. A seguir um dos trechos do PCSM que melhor caracteriza a ênfase nesse tipo de comunicação:

Em face dessa realidade, torna-se essencial que a Marinha seja capaz de se comunicar com a sociedade, com a mídia e com públicos específicos de interesse, **apresentando uma visão correta sobre a instituição, para ganhar visibilidade, aproximar-se do povo brasileiro e desenvolver a capacidade de convencimento não só da sociedade, mas também do poder político da Nação**, sobre a importância do mar e das águas interiores para o Brasil e, por conseguinte, de que o País não pode prescindir de uma Marinha pronta e de porte compatível com sua estatura política-estratégica. Somente dessa forma, teremos uma sociedade consciente da importância da nossa atuação em defesa de seus interesses e, em função disso, conseguiremos maior reconhecimento e maior apoio aos nossos projetos. (MARINHA DO BRASIL, 2018b, p. VI, grifo nosso)

Embora tenha validade anual, a edição que está sendo trabalhada ainda é a publicada em 2018. De acordo com um dos militares entrevistados para esta pesquisa, isso ocorre devido ao reposicionamento da comunicação, que está em curso. O memorando que contém as principais diretrizes dessa reestruturação prevê, entre outras medidas, uma maior descentralização das atividades de comunicação. Também sugere como primeira ação a possibilidade de incluir objetivos de comunicação na política da instituição, o que pode representar uma mudança de nível da comunicação, do estratégico para o político.

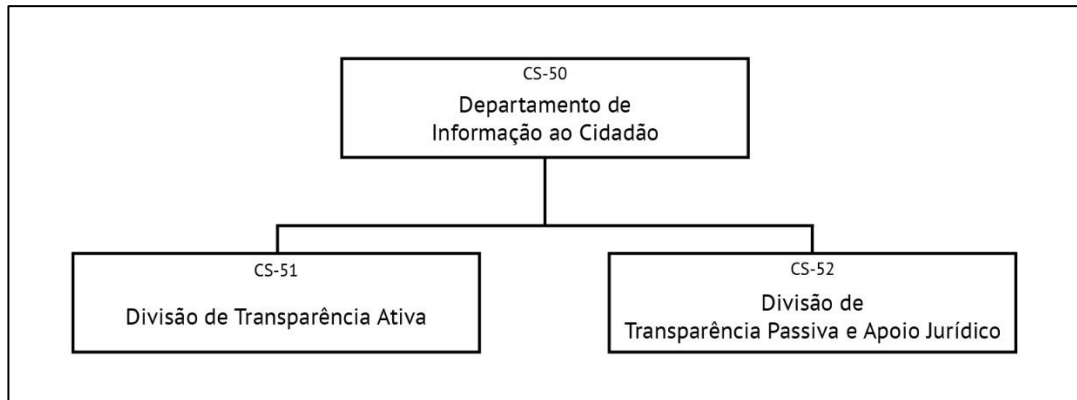
No próximo tópico, serão apresentadas informações sobre a aplicação da LAI na Marinha. Serão descritos aspectos estruturais e de procedimentos, além do funcionamento da transparência ativa e passiva, tendo como base, sobretudo, a análise de documentos internos, do site da instituição e dos relatórios disponibilizados no e-SIC.

3.3 A APLICAÇÃO DA LAI

Como visto, o CCSM gerencia o relacionamento da Marinha com a sociedade. É nesse órgão, situado na capital federal, que está inserida a Unidade de Monitoramento e Gestão (UMG), responsável pelo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva,

previstos na LAI. A estrutura do CCSM apresenta a UMG como o Departamento de Informação ao Cidadão, composto por duas divisões: a transparência ativa e a transparência passiva e apoio jurídico, conforme organograma abaixo:

Figura 4 – Organograma do Departamento de Informação ao Cidadão



Fonte: Regimento interno do CCSM

Embora esta seja a estrutura oficial do departamento, a partir do segundo semestre de 2018, foi criada uma divisão responsável pela Ouvidoria, o que levou à junção das duas divisões relacionadas à LAI. Segundo um dos militares entrevistados, com essa mudança o departamento passará a ser chamado, futuramente, de “Serviço de Atendimento ao Cidadão”.

Na Administração Pública federal, além do e-SIC, plataforma na qual os cidadãos solicitam e acompanham os pedidos de informação, foram criadas as unidades físicas de atendimento. Assim, além da unidade de monitoramento que gerencia os pedidos eletronicamente, a Marinha instituiu as Unidades de Atendimento ao Público (UAP), inseridas nas estruturas de comunicação dos nove distritos navais. As exceções estão no Rio de Janeiro, onde a unidade é gerenciada pelo setor administrativo, e em Natal, gerenciada pela Ouvidoria. Nas unidades de atendimento há, pelo menos, um militar responsável pelos assuntos afetos à LAI e um computador disponível para que os cidadãos possam registrar os pedidos de acesso à informação.

O documento que trata das regras relacionadas à LAI na Força chama-se Normas para o Serviço de Informação ao Cidadão no âmbito da Marinha do Brasil (SIC-MB), também conhecido pela sigla EMA-138. A publicação foi criada no mesmo ano em que a Lei de Acesso entrou em vigor e passou por uma atualização em 2017. Além de explicar os propósitos da norma, o documento mostra de que forma a instituição cumpre as regras estabelecidas:

Desse modo, a Marinha se adequou aos dispositivos da LAI, implementando o SIC-MB, subordinado ao Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM). A garantia do direito de acesso à informação ao cidadão será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (MARINHA DO BRASIL, 2017, p. V)

O EMA-138 está estruturado em cinco capítulos: o primeiro aborda algumas características da LAI como a transparência ativa e passiva; o capítulo 2 apresenta a estrutura do SIC-MB, descrevendo as funções da UMG e das UAP; o terceiro trata sobre o processamento dos pedidos de informação, tanto os que são recebidos via internet quanto aqueles entregues pessoalmente; o penúltimo aborda a tramitação de recursos, reclamações e negativas de acesso; e, por fim, o quinto capítulo apresenta disposições sobre temas gerais, como os pedidos que envolvem informações pessoais e aqueles cujos demandantes são militares ou servidores civis da Marinha.

Durante os mais de sete anos de implementação da norma, houve poucas mudanças na estrutura e nos procedimentos relacionados à LAI. Uma delas foi a implementação de uma norma interna que orienta os integrantes da Marinha a evitar o uso do e-SIC, dando preferência aos canais internos de atendimento, o que, de acordo com um dos militares entrevistados, ajuda a evitar entraves administrativos. O EMA-138 discorre sobre essa questão nos seguintes termos:

O processo administrativo de acesso à informação não prejudicou formas específicas já constituídas de relacionamento entre Administração e administrados. Dessa forma, as demandas dos militares dirigidas a autoridades superiores devem ser encaminhadas à Autoridade competente, observando-se o canal hierárquico a que se encontra subordinado, em respeito aos valores da hierarquia e da disciplina. (MARINHA DO BRASIL, 2017, p. 5-2)

Quando esta pesquisa começou a ser desenvolvida, em 2018, a estrutura do SIC-MB era formada por quatro militares, sendo dois oficiais formados na Escola Naval e duas praças. Um ano depois, todos esses militares foram substituídos em virtude de requisitos de carreira ou transferência para a inatividade. Dos cinco novos militares que integram o departamento, três são oficiais de carreira, sendo dois formados na Escola Naval (o chefe do departamento e o responsável pela LAI) e um formado em Biblioteconomia (responsável pela Ouvidoria). Os outros dois são praças que auxiliam nas questões administrativas. Assim como ocorria em 2018, há militares de outros departamentos com formação em Direito e Tecnologia da Informação que prestam assistência ao SIC, quando necessário.

3.3.1 A transparência ativa

Uma das vertentes da LAI é a transparência ativa, a qual pode ser sintetizada como a obrigação legal dos órgãos públicos de divulgar informações de maneira espontânea, ou seja, sem necessidade de terem sido demandadas pela sociedade. Tanto a lei, quanto o Decreto nº 7.724/12 que a regulamenta no âmbito do Poder Executivo Federal, detalham vários requisitos que devem ser seguidos pelos órgãos públicos, como o tipo de informação que deve ser disponibilizada e o formato, por exemplo.

Para auxiliar os órgãos públicos no cumprimento dos requisitos da transparência ativa, a CGU elaborou o *Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal*,³³ contendo o mínimo de informações que devem ser disponibilizadas nas páginas eletrônicas. A publicação determina que os órgãos públicos divulguem no menu principal uma seção chamada “Acesso à Informação”, na qual deve constar um “conteúdo mínimo obrigatório”, composto por 12 itens navegáveis: institucional, ações e programas, participação social, auditorias, convênios e transferências, receitas e despesas, licitações e contratos, servidores, informações classificadas, serviço de informação ao cidadão, perguntas frequentes e dados abertos.

O tópico “Acesso à Informação” no site da Marinha está situado no canto inferior esquerdo, ou seja, para acessá-lo é necessário utilizar a barra de rolagem. A figura abaixo indica o posicionamento:

³³Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/gta-5a-versao.pdf>. Acesso em: 26 set. 2019.

Figura 5 – Localização do tópico “Acesso à Informação” no site da Marinha

The image shows the homepage of the Marinha do Brasil website. At the top, there is a blue header with the logo of the Ministry of Defense and the text 'Ministério da Defesa Marinha do Brasil PROTEGENDO NOSSAS RIQUEZAS, CUIDANDO DA NOSSA GENTE'. A search bar is located in the top right corner. Below the header, there are navigation tabs for 'EM DESTAQUE', 'Amazônia Azul', 'Sistema de Proteção Social', 'Economia Azul', and 'Marinha em Revista'. The main content area features a large banner for 'OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL' with the slogan 'Mar limpo é VIDA'. To the left, there is a vertical menu with various categories: 'Carreira Militar', 'Mulher na Marinha', 'Concursos', 'Central de Conteúdos', 'Rádio Marinha', 'Hinos e Canções', 'Navega Reserva', 'Aplicativo da MB', 'Revistas Navais', 'Marinha na Mídia', 'Nomar Online', 'Museus Navais', 'Espaço Infantil', and 'Saúde Naval'. Below this is the 'INSTITUCIONAL' section with links to 'Programas Estratégicos', 'Navios e Aeronaves', 'Postos e Graduações', 'Comandante da Marinha', 'Organizações Militares', 'Tradições Navais', 'Política Naval', 'História Naval', 'Patrono', 'Missão e Visão de Futuro', 'Distintivo da Marinha', 'Datas Comemorativas', and 'Operação Cisne Branco'. A red arrow points to the 'ACESSO À INFORMAÇÃO' section, which includes links to 'Institucional', 'Ações e Programas', 'Auditorias', 'Convênios e Transferências', 'Receitas e Despesas', 'Licitações e Contratos', 'Servidores', 'Informações Classificadas', 'Serviço de Informação ao Cidadão - SIC', 'Perguntas Frequentes', 'Dados Abertos', 'Gestão Financeira', 'Carta de Serviço ao Cidadão', 'Informações de Segurança Marítima', and 'Telefones e Endereços'. The main content area also includes a 'Notícias' section with several news items, a 'Comandante da Marinha' section, an 'Espaço Família Naval' section, a 'TV Marinha' section featuring a video player for 'DIA DO MARINHEIRO 2019', a 'Diário de Bordo' section, a 'Rádio Marinha' section, and a 'Revista Nomar' section.

Fonte: Site da Marinha

Dos 12 itens que a CGU indica como obrigatórios, há 11 no site da Marinha, conforme detalhado a seguir:³⁴

Institucional – este item possui seis subitens: *estrutura organizacional*: apresenta o organograma e a lista de organizações militares que integram a instituição; *competências*: contém uma lista com um decreto e oito portarias que versam sobre as competências legais de alguns níveis hierárquicos. A relação contém apenas a organização militar correspondente, o número do documento e a data, sem detalhes sobre o texto das normas ou links que direcionem o usuário aos documentos; *base jurídica*: apresenta cinco leis relacionadas às Forças Armadas com links para os respectivos textos; *agenda de autoridades*: mostra informações diárias da agenda do comandante da Marinha; *quem é quem*: apresenta o currículo de nove almirantes, incluindo o comandante da instituição; e *horários de atendimento do órgão/entidade*: contém informações sobre as unidades de atendimento ao público, como localização, horários de atendimento, telefones e a identificação dos militares responsáveis.

Ações e programas – apresenta uma lista com as principais ações e programas da instituição com links que fornecem mais detalhes.

Participação social – este item não está contemplado na página da Marinha, ainda que o guia da CGU oriente que todos os 12 itens devam ser criados. Quando não há conteúdo a ser disponibilizado, a publicação orienta os órgãos da seguinte forma: “Nesse caso, deve-se criar o item e nele informar, de forma explícita, que não há, até o momento, conteúdo a ser publicado”. (CGU, 2019, p. 6) As informações sobre Ouvidoria, que, de acordo com as orientações poderiam constar nesse item, estão dispostas na parte superior e no rodapé do site.

Auditorias – detalha os tipos de auditorias realizadas na instituição, além de apresentar relatórios de gestão de exercícios anteriores: 2015, 2016 e 2017. O relatório de 2018 ainda não está disponível.

Convênios e transferências, receitas e despesas, licitações e contratos, servidores – contém links que redirecionam o usuário para o Portal da Transparência.

Informações classificadas – apresenta uma lista de informações classificadas e as que foram desclassificadas em 2019.

Serviço de informação ao cidadão – mostra informações sobre o funcionamento do SIC-MB, a identificação dos servidores responsáveis, além de links para o e-SIC, onde os usuários podem realizar os pedidos de acesso à informação e consultar os relatórios estatísticos.

³⁴ O acesso à página eletrônica da Marinha foi realizado nos dias 27, 28 de setembro e 16 de outubro de 2019.

Figura 6 – Página do SIC-MB

Ministério da Defesa
Marinha do Brasil
 PROTEGENDO NOSSAS RIQUEZAS, CUIDANDO DA NOSSA GENTE

Buscar

Ministério da Defesa Exército Força Aérea Ouvidoria Área de Imprensa

EM DESTAQUE Amazônia Azul Sistema de Proteção Social Economia Azul Marinha em Revista

Carreira Militar
Mulher na Marinha
Concursos

Central de Conteúdos

- Rádio Marinha
- Hinos e Canções
- Navega Reserva
- Aplicativo da MB
- Revistas Navais
- Marinha na Mídia
- Nomar Online
- Museus Navais
- Espaço Infantil
- Saúde Naval

INSTITUCIONAL

- Programas Estratégicos
- Navios e Aeronaves
- Postos e Graduações
- Comandante da Marinha
- Organizações Militares
- Tradições Navais
- Política Naval
- História Naval
- Patrono
- Missão e Visão de Futuro
- Distintivo da Marinha
- Datas Comemorativas
- Operação Cisne Branco

ACESSO À INFORMAÇÃO

- Institucional
- Ações e Programas

Serviço de Informação ao Cidadão - SIC

O Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) da Marinha do Brasil está a disposição para atender todas as demandas com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) a partir de 16 de maio de 2012, por intermédio dos seguintes contatos:

Comando da Marinha do Brasil

Esplanada dos Ministérios, Bloco "N", Anexo A, 3º andar, Brasília - DF

CEP: 70055-900 Brasília - DF

Horário de Atendimento

De segunda a sexta-feira, das 9h às 12:00h e das 13:45h às 17h

Acesse as demais Unidades de Atendimento ao Público.

Responsável pelo atendimento do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)

Capitão de Fragata **Eduardo Rodrigues de Paula**

Telefone: (61) 3429 -1866

E-mail: sic@marinha.mil.br

Autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da LAI no âmbito da Marinha do Brasil

Contra-Almirante João Alberto de Araujo **LAMPERT**

Diretor do Centro de Comunicação Social da Marinha

Pedido de Informação

Caso a informação desejada ainda não esteja disponível, entre em contato com nosso **Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)** para obter ajuda ou utilize o formulário eletrônico para cadastrar requerimentos de acesso à informação. Saiba como [solicitar uma informação](#).

Se preferir, há ainda a possibilidade de impressão do formulário correspondente, que deverá ser entregue em qualquer uma das Unidades de Atendimento ao Público após o preenchimento em letra legível.

Para saber mais a respeito da Lei de Acesso à Informação e sua aplicação nas Forças Armadas acesse o site do Ministério da Defesa no menu [Sobre a Lei de Acesso à Informação](#).

Fonte: Site da Marinha

Perguntas frequentes – contém questões e respostas dispostas em 22 temas, tendo como base os pedidos de informação mais recorrentes.

Dados abertos – apresenta a íntegra do documento Doutrina de Tecnologia da Informação e Comunicações da Marinha (EMA-416), publicação que normatiza a política de

governança digital para dados abertos da instituição. Este item também contém um link para o Portal Brasileiro de Dados Abertos.

A CGU orienta que, além desses tópicos, considerados obrigatórios, outros podem ser criados de acordo com os temas mais demandados pela sociedade ou que sejam considerados de interesse público. Nesse sentido, o site da Marinha apresenta mais quatro itens, sendo eles:

Gestão Financeira – apresenta as demonstrações contábeis da instituição desde o exercício 2016 até o segundo trimestre de 2019.

Carta de Serviço ao Cidadão – contém informações sobre hidrografia e navegação, como cartas náuticas e avisos de mau tempo, além de serviços relacionados à segurança da navegação (curso de ensino profissional marítimo, navegação amadora etc). Também há informações direcionadas a militares veteranos e pensionistas, como assistência social e pagamento.

Informações de Segurança Marítima – direciona o usuário para a página do Centro de Hidrografia da Marinha, organização que disponibiliza vários tipos de informações, como as meteorológicas, por exemplo.

Telefones e endereços – contém links com os contatos das organizações militares que tratam dos assuntos mais demandados pela sociedade, como formas de ingresso na instituição.

O EMA-138 estabelece como a transparência ativa deve ser cumprida, de forma que se torne uma referência para os demais órgãos:

A transparência ativa na MB é cumprida pela divulgação espontânea do maior número possível de informações, de forma centralizada e organizada, em seção específica no sítio eletrônico oficial da Marinha na internet, com o objetivo de oferecer ao cidadão um padrão uniforme de acesso, que facilite a localização e obtenção das informações e que se torne, também, uma referência em transparência pública. (MARINHA DO BRASIL, 2017, p. 1-1)

Um dos obstáculos para atingir esse objetivo é o reduzido número de militares. De acordo com um dos militares entrevistados, uma das consequências da falta de pessoal no SIC é o direcionamento do trabalho para o cumprimento das regras de transparência passiva, devido aos prazos regulamentares. Desse modo, as questões relacionadas à transparência ativa acabam sendo resolvidas pontualmente, sem que haja dedicação diária ou controle formal de rotina.

3.3.2 A transparência passiva

A LAI determina que o cidadão pode solicitar informações aos órgãos públicos via internet ou pessoalmente nas unidades de atendimento, na chamada transparência passiva. Para tanto, estruturas e procedimentos foram criados nos órgãos públicos para que os pedidos de acesso à informação sejam recebidos e respondidos dentro dos prazos estipulados pela legislação.

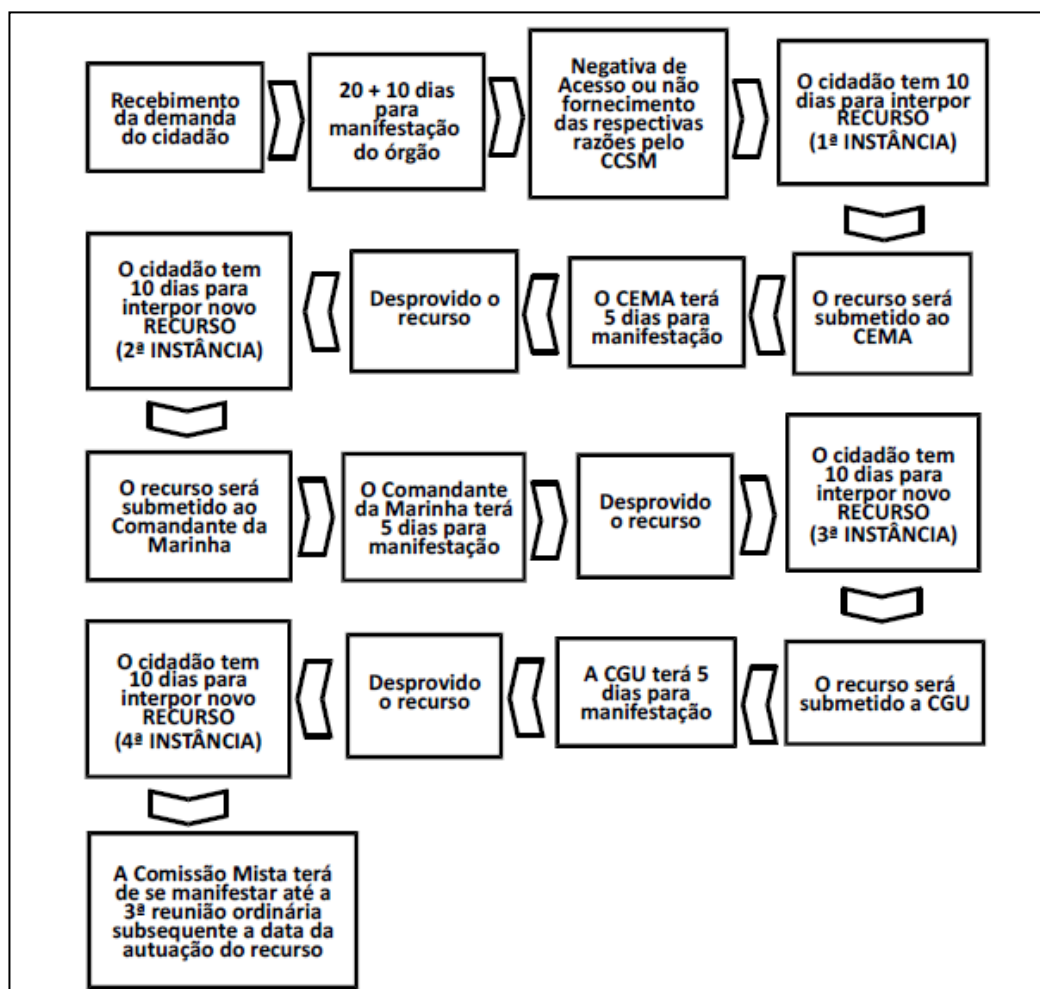
Há cinco fases para a tramitação dos pedidos, conforme determina a norma: na primeira, o cidadão envia o pedido e o órgão público tem 20 dias, prorrogáveis por mais dez, para conceder a informação. Se o cidadão não receber a resposta ou não ficar satisfeito, pode dar início à segunda fase, ao apresentar recurso para a autoridade hierarquicamente superior a quem respondeu o pedido (primeira instância). Nessa segunda etapa, a instituição tem até cinco dias para responder. Após a decisão, se não satisfeito, o cidadão pode recorrer novamente, dando início à terceira fase. Nela, o recurso é apreciado pela autoridade máxima da instituição, que também tem o prazo de cinco dias para deliberar sobre o pedido. A quarta etapa tem início se o cidadão decidir interpor novo recurso, o qual será apreciado pela CGU. A última fase ocorre quando o cidadão, não contemplado ou insatisfeito, resolve recorrer novamente. Assim, seu pedido será apreciado pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), última instância na Administração Pública federal composta por integrantes de vários ministérios.

Sobre o tempo que a CGU tem para responder, não há uma definição na legislação, mas em até cinco dias o órgão tem que enviar uma notificação ao usuário, o que não necessariamente corresponde à resposta solicitada, pois pode ser simplesmente uma informação de que o órgão de origem foi consultado ou instado a se pronunciar, por exemplo. Já a CMRI tem o prazo de até três sessões para julgar os recursos. Como a Comissão se reúne apenas uma vez por mês, o cidadão pode ter que esperar até três meses para ter uma decisão sobre o recurso.

Na Marinha, de maneira geral, o trâmite dos pedidos de acesso à informação ocorre da seguinte forma: primeiro a demanda é recebida pelo SIC-MB. Os responsáveis verificam, então, questões como identificação do requerente, competência da instituição e admissibilidade do pedido. Depois a demanda é encaminhada ao setor que detém a informação. Esse envio é feito por meio de um sistema de informação interno. O setor responsável tem até dez dias para enviar os dados ao departamento. Ao receber as informações, os militares verificam se a informação prestada atende à solicitação formulada pelo cidadão. Se atender, o SIC encaminha a resposta ao requerente. Em caso de ajustes ou complementos, retorna-se a demanda ao setor responsável, com o prazo de até três dias para adequação.

As instâncias recursais na Marinha são o comandante do Estado-Maior da Armada (CEMA), na primeira instância, e o comandante da Força, em segunda instância. A Figura 7 mostra o fluxograma dos processos dentro da instituição, incluindo o trâmite em todas as fases recursais:

Figura 7 – Fluxograma dos pedidos de informação



Fonte: Marinha (2017, p. 4-3)

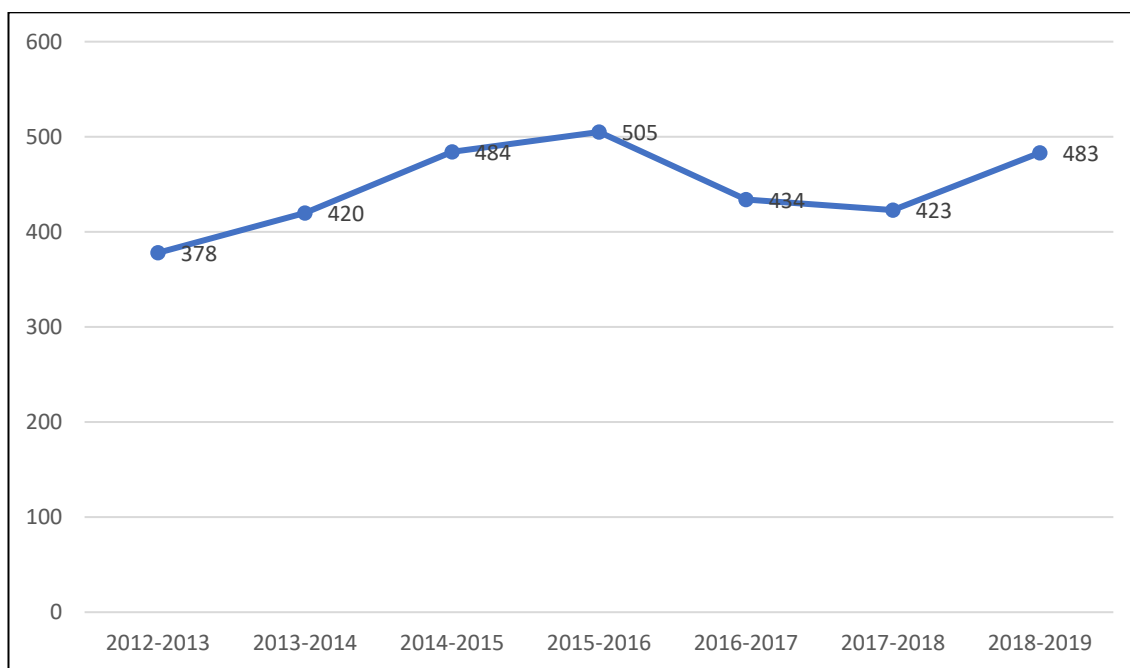
De acordo com os relatórios estatísticos do e-SIC, desde a implementação da LAI, em maio de 2012, até agosto de 2019, os órgãos do Poder Executivo Federal receberam 786.486 pedidos de acesso à informação. Desse montante, 3.127 foram destinados à Marinha, o equivalente a 0,4% do total.³⁵ A instituição recebeu cerca de 35 pedidos por mês. Foram 6.957 questionamentos, uma média de duas perguntas por demanda.

³⁵ O acesso ao e-SIC foi realizado nos dias 26 e 27 de setembro de 2019.

As informações disponibilizadas no e-SIC são superficiais, mas permitem conhecer um pouco sobre a efetividade da transparência passiva nos órgãos públicos. Entre os diversos aspectos que podem ser levantados, alguns serão destacados aqui, como quantidade de pedidos, perfil dos requerentes, assuntos mais demandados, argumentos utilizados nas negativas de acesso e motivações que levam os cidadãos a entrarem com recursos.

Para melhor analisar a evolução dos pedidos de informação, o período de implementação da LAI foi dividido em sete fases, sendo as seis primeiras compostas por 13 meses e a última por 10 meses: a primeira vai de maio de 2012 a maio de 2013; a segunda compreende junho de 2013 a junho de 2014; a terceira, de julho de 2014 a julho de 2015; a quarta, de agosto de 2015 a agosto de 2016; a quinta compreende setembro de 2016 a setembro de 2017; a sexta abrange outubro de 2017 a outubro de 2018; e a última, de novembro de 2018 a agosto de 2019. O gráfico a seguir mostra que o número de pedidos aumentou nos quatro primeiros períodos, reduziu nos dois períodos subsequentes e voltou a aumentar no último período analisado.

Gráfico 1 – Evolução dos pedidos de acesso à informação na Marinha



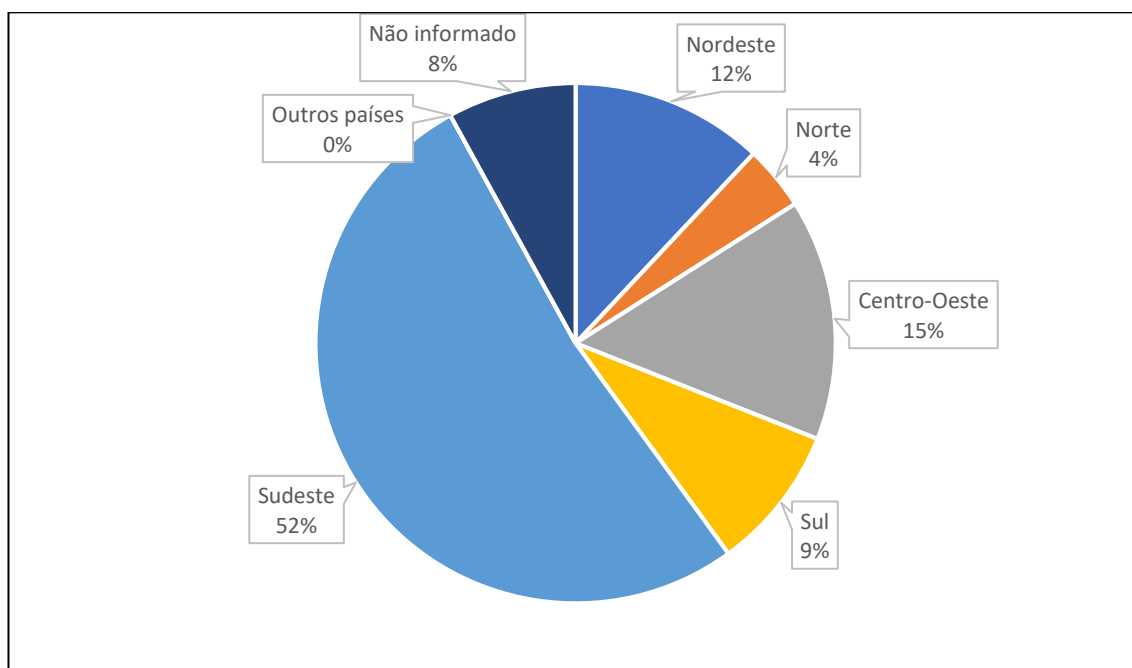
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do e-SIC

O número de cidadãos que solicitaram informações à Marinha totaliza 1.796 em todo o período de implementação da LAI. Destes, 1.435 fizeram uma única demanda. O restante fez dois ou mais pedidos. Outro dado disponível na plataforma é o número máximo de solicitações feitas por um único solicitante: 87 pedidos de informação.

Desses 1.796 demandantes, 1.721 (96%)³⁶ são pessoas físicas e 75 (4%) correspondem a pessoas jurídicas. Em relação ao perfil das pessoas físicas, 67% se declararam do gênero masculino, 26% feminino e 7% não informaram. No universo das pessoas jurídicas, a maior porcentagem corresponde a empresas, com 32%, seguida de organizações não governamentais, com 15%. Há também veículos de comunicação, com 5% dos pedidos, e instituições de ensino, que representam 3%, entre outras.

Conforme especificado no gráfico abaixo, a maior parte dos solicitantes declarou como domicílio as regiões Sudeste e Centro-Oeste, que, juntas, somam 67%. Já a região onde há o menor número de demandantes é a Norte, com 4%. Ao contrário das demais regiões, que apresentaram requerentes em todas as unidades da Federação, na região Norte o Acre é o único estado que não aparece como uma das localidades dos solicitantes da Marinha. As demandas recebidas de outros países representam menos de 1% (apenas 9 demandas); e aquelas que não tiveram o local identificado somam 8%.

Gráfico 2 – Localização dos solicitantes



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do e-SIC

No primeiro período de implantação da LAI analisado aqui (maio de 2012 a maio de 2013), as cinco categorias profissionais que mais enviavam demandas à Marinha eram servidores públicos federais (20%), estudantes (10%), empregados do setor privado (9%),

³⁶ Todos os valores obtidos no e-SIC, quando necessário, foram arredondados.

profissionais liberais (7%) e jornalistas (6%). No último período analisado (novembro de 2018 a agosto de 2019), essas categorias permanecem como as mais demandantes com pequenas variações nas porcentagens: servidores públicos federais somam 16%, estudantes 11%, empregados do setor privado 9%, jornalistas 6% e profissionais liberais 5%³⁷.

Quando todos os períodos são computados, os servidores públicos federais permanecem com a maior porcentagem entre as categorias, com 19% do total. Nesse universo podem estar incluídos os militares que utilizam a LAI para obter informações da própria instituição³⁸, no entanto, a plataforma não permite essa identificação. Se a esse número for somada a quantidade de servidores estaduais (4%) e servidores municipais (3%), chega-se a 26% a quantidade de funcionários públicos utilizando a LAI para obter informações da Marinha.

Outra característica significativa em relação ao perfil dos solicitantes é o nível de escolaridade. Como mostra a tabela a seguir, mais da metade dos declarantes afirmaram possuir nível superior e menos de 1% afirmou não possuir instrução formal.

Tabela 2 – Nível de escolaridade dos solicitantes

Mestrado/doutorado	12%
Pós-graduação	18%
Ensino superior	36%
Ensino médio	20%
Ensino fundamental	3%
Sem instrução	1%
Não informado	10%

Fonte: Portal e-SIC com adaptações

Os temas mais frequentes nos pedidos de acesso à informação estão enquadrados na categoria “Ciência, Informação e Comunicação” (36%), seguida da categoria “Pessoa, Família e Sociedade” (12%). A categoria “Defesa e Segurança”, que estaria mais próxima da destinação principal da Marinha, aparece em quinto lugar e a porcentagem dela em relação aos demais pedidos não ultrapassa 5%. A tabela abaixo apresenta a quantidade de pedidos e a porcentagem

³⁷ No primeiro período há 28% de requerentes que não identificaram a profissão. No último período foram 35%. Na plataforma, essas categorias aparecem como “outra” ou “não identificada”.

³⁸ Mesmo a instituição tendo publicado norma interna orientando os militares a priorizarem os canais internos, verificou-se na pesquisa de campo que há quantidade significativa de demandas de militares solicitando informações via LAI.

dos cinco assuntos mais demandados à Força em todo o período de implementação da LAI analisado neste estudo.

Tabela 3 – Tema dos pedidos de informação

Ciência, Informação e Comunicação	1.117	36%
Pessoa, Família e Sociedade	386	12%
Justiça e Legislação	208	7%
Governo e Política	186	6%
Defesa e Segurança	172	5%

Fonte: Portal e-SIC com adaptações

Apesar de serem consideradas genéricas, as categorias estabelecidas na plataforma e-SIC foram mantidas nesta pesquisa. Em relação ao tipo de assunto constante no pedido de informação, por exemplo, a classificação é feita de acordo com o entendimento do militar que recebe o pedido, ou seja, a subjetividade está presente. De acordo com um dos entrevistados, há casos em que há divergências ou dúvidas porque inexitem regras que determinem como os assuntos devem ser enquadrados.

Quando o assunto dos pedidos é analisado por período, a categoria “Ciência, Informação e Comunicação” prevalece em cinco das sete fases estudadas aqui. As duas exceções são a última fase (novembro de 2018 a agosto de 2019), na qual prevalece o assunto “Pessoa, Família e Sociedade”, e a terceira (julho de 2014 a julho de 2015), na qual sobressai a categoria “Governo e Política”. Apesar de não haver dados disponíveis na plataforma que expliquem essa mudança, é interessante observar que o terceiro período coincide com a fase final de composição e entrega do relatório da Comissão Nacional da Verdade.³⁹

Dos 3.121 pedidos recebidos e processados pela Marinha até agosto de 2019⁴⁰, 1.875 tiveram o acesso concedido integralmente, o que representa 60% das demandas. Além desses, 212 pedidos foram respondidos parcialmente, o equivalente a 7%. Restam, então, 1.034 demandas (33%) para as quais os cidadãos não obtiveram as respostas solicitadas. A instituição enquadrou tais demandas nas seguintes categorias: pergunta duplicada ou repetida (108), não

³⁹ O relatório final foi divulgado no dia 10 de dezembro de 2014.

⁴⁰ Não estão contabilizadas aqui as 6 demandas que estavam em trâmite na instituição no momento em que o acesso ao e-SIC foi realizado.

competência da instituição (62), não solicitação de informação (159), informação inexistente (211), encaminhadas à Ouvidoria (63). Além dessas, há 431 pedidos para os quais o acesso foi negado.

A plataforma também apresenta os motivos alegados pela instituição nas negativas de acesso à informação. Dos 431 pedidos nessa condição, as duas justificativas mais usadas pela Marinha são que a solicitação trata de dados pessoais ou que não foi compreendida, conforme apresenta a tabela a seguir, na qual constam todas as justificativas de negativa de acesso e o número de pedidos enquadrados em cada uma delas.

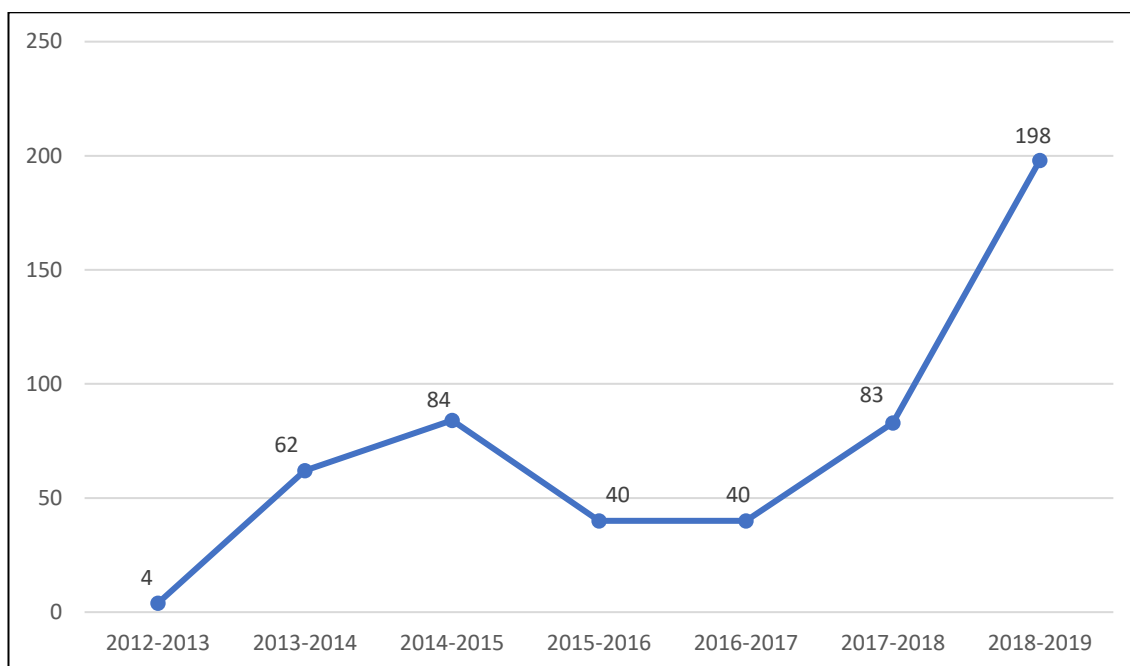
Tabela 4 – Razões das negativas de acesso

Dados pessoais	148
Pedido incompreensível	74
Pedido desproporcional ou desarrazoado	57
Pedido genérico	57
Pedido exige tratamento adicional de dados	45
Informação sigilosa de acordo com lei específica	27
Informação sigilosa classificada conforme a LAI	14
Processo decisório em curso	9

Fonte: Portal e-SIC, com adaptações

A LAI estabelece que a administração pública deve conceder acesso imediato às informações solicitadas pelos cidadãos. Caso não seja possível, deve providenciá-las em até 20 dias, com possibilidade de prorrogação desse prazo por mais dez dias. Pelos dados disponibilizados no e-SIC, a Marinha leva em média 19,93 dias para responder os pedidos.

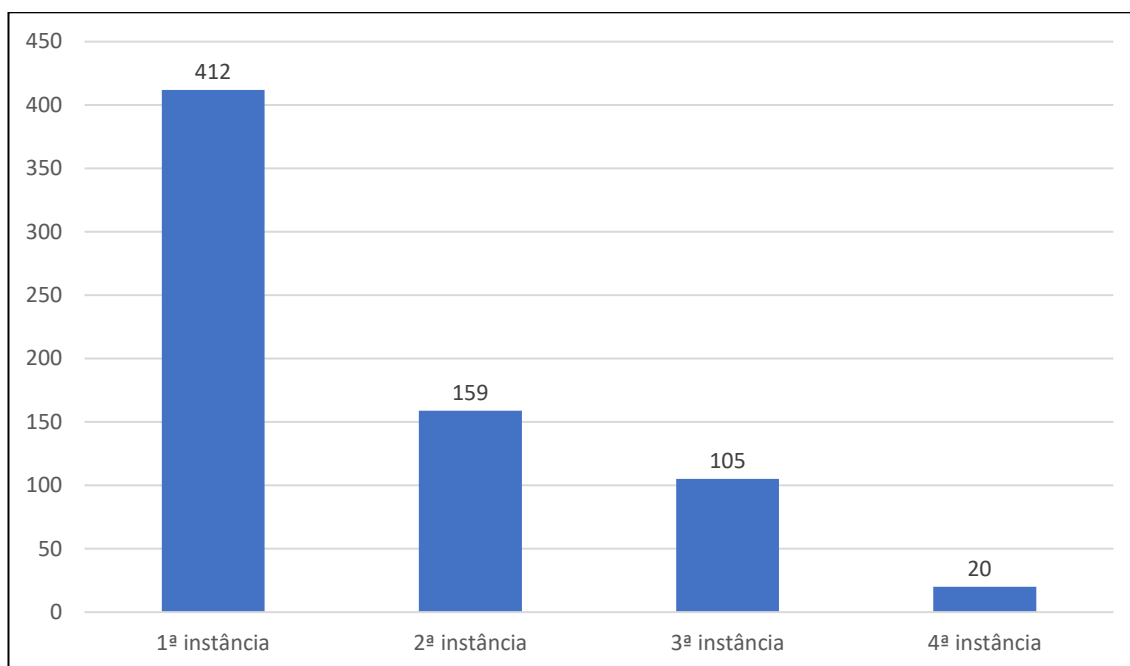
Sobre as prorrogações, a instituição estendeu o prazo inicial em 511 pedidos de acesso à informação, ou seja, em 16% do total. O gráfico abaixo mostra que no primeiro período houve apenas quatro prorrogações, nos dois períodos seguintes esse número aumentou substancialmente, depois caiu quase pela metade, permaneceu igual no período seguinte e voltou a subir novamente.

Gráfico 3 – Evolução da quantidade de prorrogações

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do e-SIC

Em relação aos canais usados na interação da Marinha com os cidadãos para envio de respostas, a plataforma mostra a preferência pelo uso dos meios eletrônicos, seja o sistema e-SIC, utilizado em 86% dos pedidos, seja por e-mail, 11%. Já as respostas entregues pessoalmente correspondem a 2% do total. O menor número fica então com as correspondências físicas, formato usado em 1% das respostas enviadas aos cidadãos.

A análise dos recursos também ajuda a compor o cenário da LAI na instituição. Entre os pedidos de informação recebidos pela Marinha de maio de 2012 a agosto de 2019, 412 subiram em grau de recurso para a primeira instância, 159 chegaram até à segunda instância, 105 foram à terceira instância e 20 pedidos chegaram até à quarta e última instância. O gráfico a seguir apresenta o quadro geral de recursos.

Gráfico 4 – Quadro geral de recursos por instância

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-SIC.

Dos 412 recursos de primeira instância, um estava em tramitação no momento em que esta pesquisa estava sendo elaborada e os outros 411 tiveram os seguintes resultados: 86 foram deferidos e 205 indeferidos. Constam também 24 parcialmente deferidos, 89 classificados na categoria não conhecimento, o que significa impropriedade no pedido, e sete como perda de objeto, ou seja, o pedido de informação já teria sido contemplado em algum momento.

Os motivos que os cidadãos alegaram para entrar com recurso de primeira instância na Marinha foram, sobretudo, por terem recebido respostas incompletas ou não correspondentes ao que foi perguntado. Juntas, essas categorias somam 251 pedidos, ou seja, 61% dos recursos impetrados nessa instância. Há outros motivos identificados, como justificativa insatisfatória para sigilo, ausência de justificativa legal para classificação, informação recebida por meio diferente do solicitado etc.

Dos 159 pedidos que foram levados à segunda instância recursal, 12 foram deferidos e sete deferidos parcialmente. O número de recursos indeferidos nessa instância corresponde a 119, os classificados como não conhecimento, 20 e perda de objeto, apenas um. Nessa instância também prevalecem como motivos dos cidadãos para a interposição de recursos o recebimento de informação incompleta ou não correspondente com o que foi solicitado, equivalente a 90 demandas (57%).

Entre os 105 recursos que chegaram à CGU (terceira instância), dois estavam em tramitação e 103 foram resolvidos da seguinte forma: seis foram deferidos, seis parcialmente deferidos, sete indeferidos, 53 foram enquadrados como não conhecimento e 31 classificados como perda total ou parcial do objeto. As motivações mais recorrentes para interposição de recurso nessa instância são as mesmas das anteriores: 54 demandantes (51%) alegaram que receberam informações incompletas ou não correspondentes com o que haviam solicitado.

Cabe ressaltar que o e-SIC só disponibilizou a função que permite inserir recursos em terceira instância a partir de 22 agosto de 2012. Até então, os recursos chegavam à CGU por e-mail. A plataforma apresenta, no entanto, uma tabela que contém a quantidade de recursos, por órgão, que chegaram à CGU e que não estão contemplados no e-SIC. No caso da Marinha, cinco recursos foram impetrados nesse período.

Na quarta instância, nenhum dos 20 recursos relativos à Marinha foi deferido em favor do cidadão: quatro deles foram indeferidos e 16 foram enquadrados na categoria não conhecimento. As justificativas mais recorrentes dos cidadãos para interpor recurso nessa última instância também são recebimento de informação incompleta ou não correspondente ao solicitado, com 14 demandas (70%).

O e-SIC começou a registrar os recursos na quarta instância somente a partir de 31 de janeiro de 2014. Até então o envio à CMRI era realizado por e-mail. Nesse período foram interpostos 4 recursos à Comissão envolvendo a Marinha, conforme tabela disponibilizada na plataforma.

No próximo capítulo serão abordadas outras informações sobre a aplicação da LAI na Marinha a partir da observação do trabalho dos militares e de entrevistas realizadas com os operadores da LAI e os profissionais da comunicação.

4 ATORES INSTITUCIONAIS E A APLICAÇÃO DA LAI

Após a análise documental que possibilitou o levantamento de informações sobre a Marinha, a comunicação e a aplicação da LAI na instituição, mostradas anteriormente, este capítulo apresenta a descrição da pesquisa empírica, realizada durante seis dias de visita ao CCSM, onde foi possível entrevistar os operadores da norma e os profissionais da comunicação. Também foi possível acompanhar o trabalho dos militares que atuam no Departamento de Informação ao Cidadão. Ao final, os resultados obtidos serão analisados tendo como base o aporte teórico que acompanha esta pesquisa e que pode ser sintetizado a partir de dois conceitos principais: o direito à informação e a comunicação pública.

4.1 DESCRIÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO

As entrevistas com os integrantes da Marinha foram realizadas em seis dias (30 de agosto e de 9 a 13 de setembro de 2019), na sede do CCSM, em Brasília. Na semana de 9 a 13 de setembro também foi possível acompanhar o trabalho dos integrantes do Departamento de Informação ao Cidadão. No departamento trabalham cinco militares, sendo três oficiais e duas praças. Há um oficial que chefia o departamento desde março de 2019, outro que cuida dos assuntos da LAI desde janeiro deste ano e há um oficial que trata dos assuntos da Ouvidoria desde outubro do ano passado. Os dois primeiros são formados em Ciências Navais pela Escola Naval e o outro possui formação técnica em Biblioteconomia. Sobre as praças, um deles é formado em Ciência da Computação e auxilia o oficial responsável pela LAI desde julho deste ano. O outro é formado em Sistemas de Informação e ingressou no departamento durante a semana em que esta pesquisa estava sendo realizada. Todos, portanto, estavam há menos de um ano exercendo a função de operador da LAI.

Uma das primeiras atividades diárias do departamento é a reunião de coordenação que tem início às 9h15 da manhã e é conduzida pela CCI. Nela, os chefes dos departamentos (ou seus representantes) são instados a compartilhar ações e atividades que estão sendo desenvolvidas ou planejadas. O representante do SIC geralmente informa sobre pedidos de acesso à informação cujos prazos estejam próximos do fim ou que tratem de assuntos considerados sensíveis, o que ocorreu em apenas uma das reuniões acompanhadas por esta pesquisadora.

Um dos aspectos observados no trabalho dos militares do Departamento de Informação ao Cidadão foi o tipo de demanda que estava em pauta naquela semana, ou seja, as que estavam

chegando e as que estavam próximas do prazo no qual o cidadão deveria receber as informações solicitadas. Algumas tinham como requerentes militares da própria instituição. De acordo com um dos entrevistados, um dos militares havia realizado mais de 60 pedidos de acesso à informação à Marinha, por meio da LAI.

Outro ponto interessante é que, apesar da estrutura da LAI estar inserida na comunicação nos distritos navais, a solicitação de informação do SIC para as organizações militares solicitando subsídios para responder aos cidadãos é enviada não às assessorias de comunicação, mas a militares “mais antigos”, ou seja, de patentes mais elevadas e que trabalham próximos aos decisores. O objetivo é fazer com que os dados solicitados cheguem mais rápido ao CCSM.

No total, foram realizadas 29 entrevistas individuais, totalizando quase sete horas de áudio gravado. Todas as entrevistas foram decupadas. Os entrevistados do CCSM são os operadores da LAI do Departamento de Informação ao Cidadão⁴¹ e dois a três profissionais da comunicação dos demais departamentos.⁴² Também foi entrevistado, por telefone, um militar da assessoria de comunicação de cada distrito naval, responsável pelos assuntos da LAI.⁴³ No Comando do 1º Distrito Naval (Rio de Janeiro) e no Comando do 3º Distrito Naval (Natal),⁴⁴ onde a LAI está inserida na administração e na Ouvidoria, respectivamente, foram entrevistados dois militares: um profissional da assessoria de comunicação e um operador da LAI. A tabela abaixo mostra o número de militares entrevistados e o setor/organização em que atuam:

Tabela 5 – Setor/organização onde trabalham os entrevistados

Setor/Organização	Quantidade de entrevistados
Coordenadoria de Comunicação Integrada – CCSM	2
Departamento de Planejamento – CCSM	2
Departamento de Produção e Divulgação – CCSM	3
Departamento de Imprensa – CCSM	3
Departamento de Relações Públicas – CCSM	2
Departamento de Informação ao Cidadão – CCSM	4
Departamento de Marketing Institucional – CCSM	2
Comando do 1º Distrito Naval – Rio de Janeiro	2
Comando do 2º Distrito Naval – Salvador	1
Comando do 3º Distrito Naval – Natal	2

⁴¹ Com exceção do militar que ingressou no departamento na semana de realização dessa pesquisa.

⁴² O Departamento de Administração não foi incluído por não estar relacionado à atividade-fim do CCSM.

⁴³ No 7º Distrito Naval, localizado em Brasília, a entrevista foi realizada pessoalmente.

⁴⁴ A entrevista do profissional da comunicação do 3º Distrito Naval só foi possível por escrito.

Comando do 4º Distrito Naval – Belém	1
Comando do 5º Distrito Naval – Rio Grande	1
Comando do 6º Distrito Naval – Ladário	1
Comando do 7º Distrito Naval – Brasília	1
Comando do 8º Distrito Naval – São Paulo	1
Comando do 9º Distrito Naval – Manaus	1

Fonte: Elaboração própria

Para facilitar a descrição e a análise das entrevistas, os militares foram divididos em dois grupos: o primeiro é formado por 13 militares, responsáveis por operacionalizar a LAI, sendo quatro do Departamento de Informação ao Cidadão do CCSM, a Unidade de Monitoramento e Gestão (UMG), e nove dos distritos navais que atuam nas Unidades de Atendimento ao Público (UAP). O segundo grupo de entrevistados é composto por 16 militares, que trabalham com ações e atividades de comunicação, sendo quatorze do CCSM e dois das assessorias de comunicação de distritos navais (Rio de Janeiro e Natal).

As perguntas foram agrupadas em quatro grandes categorias: opinião dos entrevistados sobre a LAI, relação da lei com a cultura organizacional da Marinha, afinidades da norma com a comunicação, além de possíveis dificuldades institucionais para o cumprimento da legislação. Antes de iniciar as questões enquadradas nas categorias de análise, os entrevistados foram solicitados a discorrer sobre a formação acadêmica e a informar se teriam participado de cursos ou palestras sobre a LAI.

Com o intuito de minimizar um possível desconforto dos militares diante da presença do gravador, antes de cada entrevista foi informado que a identidade deles seria preservada. Assim a identificação passou a ocorrer a partir de uma sequência numérica: cada militar recebeu um número de 1 a 29 de forma aleatória, não seguindo nenhum tipo de critério, como a hierarquia militar ou a sequência das gravações, por exemplo.

4.1.1 Entrevistas com os operadores da LAI

Dos 13 operadores entrevistados, mais da metade possui formação em Comunicação Social, três são formados em Ciências Navais pela Escola Naval e os outros três possuem formações diversas, conforme apresenta a tabela a seguir:

Tabela 6 – Formação dos operadores da LAI

Comunicação Social	7
Ciências Navais	3
Biblioteconomia	1
Ciência da Computação	1
Datilosopia	1

Fonte: Elaboração própria

Importante observar que os militares formados em Comunicação Social que operam a LAI estão sediados nos distritos navais. No Departamento de Informação ao Cidadão do CCSM, nunca houve profissionais com essa formação, desde que o setor foi criado, em 2012. Desse modo, o setor da LAI é o único departamento dos que trabalham com a atividade-fim do Centro que não possui profissionais técnicos formados na área.

É relevante destacar que, dos 13 operadores da LAI entrevistados, nenhum deles estava na função de operador da norma em maio de 2012, quando a lei passou a vigorar. Em relação à participação em cursos ou palestras sobre a legislação, conforme mostra a tabela abaixo, mais da metade dos operadores nunca realizou curso ou participou de palestra sobre a norma, seja na Marinha ou em outras instituições.

Tabela 7 – Número de operadores que participaram de curso/palestra sobre a norma

Participou de curso/palestra na Marinha	2
Participou de curso/palestra em outra instituição por iniciativa própria	4
Não participou de curso/palestra	7

Fonte: Elaboração própria

Categoria 1: Opinião dos operadores da LAI sobre a norma

Todos os operadores da LAI reconhecem, em alguma medida, a relevância social da norma. A maioria das respostas cita melhorias sociais relacionadas à transparência dos atos e dos gastos públicos. Três operadores destacaram também a importância da norma para as instituições públicas, por se tratar de um instrumento de comunicação com a sociedade, que pode auxiliar na difusão da missão e das atividades desenvolvidas.

A LAI é um canal super eficaz de comunicação e o que a instituição não fornece para os jornalistas ou para os outros públicos, eles podem utilizar esse dispositivo para poder obter o que precisam, que é a informação pública. Mesmo não sendo o canal adequado para os militares, a lei é importante até para eles, assim como o canal da Ouvidoria. (Informação verbal, entrevistado 8)

Mesmo reconhecendo a importância da lei, alguns entrevistados fizeram críticas. Um deles citou o desconhecimento da população e a adaptação dos órgãos às exigências da normativa que, segundo a visão dele, ainda estaria ocorrendo:

Acho [a lei] interessante, mas não muito bem aplicada nos órgãos públicos. Na verdade, a população de maneira geral não tem conhecimento da lei e as instituições ainda tentam se adaptar a uma norma que não é de conhecimento da maior parte dos cidadãos. Acho que a lei deveria ter mais aplicabilidade e não ficar só na teoria como acontece em alguns órgãos. (Informação verbal, entrevistado 26)

Categoria 2: Relação da LAI com a cultura organizacional

Esta categoria é composta por perguntas sobre a relação da Lei de Acesso à Informação com a cultura organizacional da Marinha. Foram abordadas as duas vertentes culturais: a que está presente por ser um órgão público e a decorrente de uma organização tipicamente militar.

Alguns operadores da LAI afirmaram que não enxergam dificuldades de implementação da norma em decorrência da cultura militar, mas sim em virtude da Marinha ser um órgão público. A burocracia, por exemplo, foi citada como uma característica que influencia na aplicação da norma. Outros entrevistados reconhecem interferências advindas da cultura militar e citam, sobretudo, a hierarquia como um dos aspectos que interfere no prazo de envio das respostas.

Dois operadores citaram também o contexto de criação da LAI, que ocorreu de forma simultânea à aprovação da lei que instituiu a Comissão Nacional da Verdade. Segundo esses entrevistados, esse fato influencia a percepção da população em relação aos militares e também a visão dos militares sobre os cidadãos que fazem pedidos de acesso à informação.

Essa lei, apesar de ter sido criada em um ambiente de revanchismo em relação à ditadura, ao período militar, ela traz benefícios se for bem utilizada pelo cidadão que é o controle social das decisões administrativas. Nesse sentido, a gente recebe muitos pedidos decorrentes de uma visão que militar não cede informação e que tem muita coisa guardada que deveria divulgar, mas o que ocorre realmente é que trabalhamos muito, mas não temos ainda um foco de divulgar, de mostrar o que estamos fazendo. (Informação verbal, entrevistado 3)

Em relação à Lei quando ela foi criada, logo após foi criada a Lei da Comissão Nacional da Verdade, no mesmo dia, elas nascem juntas e isso para as Forças Armadas como um todo gerou aquela celeuma, aquele “caça às bruxas”, então a gente vê ainda um pouco de um resquício, de alguma coisa que foi feita justamente para buscar coisas e revirar o passado. Não que a gente não queira informar, mas fica ali, aquela coisa remoendo. (Informação verbal, entrevistado 24)

Categoria 3: Afinidades da norma com a comunicação

O terceiro conjunto de perguntas aborda as relações da LAI com a comunicação desenvolvida nos órgãos públicos. Um dos objetivos é saber se os entrevistados enxergam similaridades entre os princípios da lei e a atividade de comunicação. Conforme Mesquita (2015, p. 98-99), entre os vários princípios que integram a LAI, cinco deles estão diretamente relacionados à comunicação: máxima divulgação das informações, universalidade, transparência ativa, promoção de uma cultura da transparência e excepcionalidade das hipóteses de restrição.

Quando questionados sobre qual deve ser o principal objetivo da comunicação em um órgão público, os militares deram diferentes tipos de respostas, mas todas tinham em comum o protagonismo da instituição no processo comunicacional. Os dois objetivos mais citados pelos operadores da LAI foram preservar a imagem da instituição e informar sobre a instituição à sociedade. As respostas dos entrevistados 7 e 15 exemplificam:

[A comunicação em um órgão público] tem que trabalhar com informação, com a imagem do órgão público tentando sempre assessorar o alto escalão do órgão, seja a direção, a coordenação. É preciso colaborar com essa questão de imagem, trabalhando com uma boa divulgação de informação que, cada vez mais, tem uma demanda maior. (Informação verbal, entrevistado 7)

A comunicação [em um órgão público] tem que informar o que a instituição faz, as nossas atividades, fazer a população entender qual é a nossa função, como é o nosso trabalho. A comunicação deve ser uma forma de acesso, uma ponte entre a população e a instituição. (Informação verbal, entrevistado 15)

Nesta categoria, os entrevistados também foram instados a falar sobre a relação da LAI com as atividades de comunicação no âmbito da Marinha e a qualificar a forma como essa integração ocorre nas rotinas de trabalho. Ao serem questionados se há proximidade entre os princípios da LAI e a comunicação realizada na instituição, sete dos 13 operadores afirmaram que sim, três disseram que não há similaridades e três não souberam ou não quiseram responder.

Quando a pergunta foi sobre a pertinência da LAI estar inserida na comunicação, a maioria dos entrevistados afirmou que a norma deveria estar atrelada a outro setor, como a gestão, por exemplo. É o caso do entrevistado 9, cuja manifestação está transcrita a seguir:

Tanto a LAI quanto a Ouvidoria são na verdade uma ferramenta mais de gestão, muito mais do que de comunicação. Elas são uma maneira do gestor ter conhecimento do que acontece nas organizações subordinadas a ele e que não teria acesso a isso de outra forma. É o ouvido dele lá fora. [...] Então se esses canais estivessem na gestão seriam melhor aproveitados porque você não teria só uma resposta para o cidadão, você teria como transformar isso em soluções. (Informação verbal, entrevistado 9)

A LAI determina que em todos os órgãos públicos deve existir uma estrutura física dedicada ao atendimento presencial dos cidadãos. Sobre esse aspecto, há realidades distintas: em alguns distritos navais, há salas exclusivas para esse fim, como no 7º Distrito Naval (Brasília) e no 3º Distrito Naval (Natal), por exemplo. Em outros, não há um espaço destinado ao atendimento presencial. Esse fato também foi citado por um dos entrevistados para argumentar que a LAI não deveria estar no setor da comunicação.

O Serviço de Informação ao Cidadão requer um espaço físico e digital, então acho que não deveria ser na comunicação primeiro porque aqui no distrito o setor da comunicação está ligado ao comando e é uma sala reservada com assuntos que podem ser sensíveis. Então, é difícil receber uma pessoa de fora, pois não temos uma sala preparada para isso. Eu acho que os serviços de Ouvidoria e Serviço de Informação ao Cidadão tinham que estar em algum setor ligado ao atendimento e aqui a comunicação não é setor de atendimento. (Informação verbal, entrevistado 26)

Sobre possíveis mudanças na comunicação ocasionadas a partir da implementação da lei, seis dos operadores preferiram ou não souberam responder, quatro afirmaram que não ocorreu nenhum tipo de mudança e os três restantes afirmaram que houve alterações na comunicação. Desses três militares que afirmaram ter havido mudanças, o entrevistado 7 citou melhoria na agilidade das informações, o militar 23 falou sobre mudanças na forma de atendimento aos cidadãos e o entrevistado 10 relatou uma mudança sutil de postura em relação à divulgação de informações públicas, conforme expresso abaixo.

Mudou sim porque atualmente alguns comandantes de fato entendem que a informação é pública. Então, apesar de ser uma mudança um pouco velada, mas ocorreu pois as autoridades que a gente assessora, os chefes de algum setor, sabem que se for um assunto que seja necessário explicar o que está

acontecendo se não for esclarecido por meio de nota à imprensa vai ser por meio da LAI. (Informação verbal, entrevistado 10)

Quanto à relação da LAI com os demais departamentos do CCSM, uma das falas do entrevistado 8 mostra como costuma ser a participação do representante do Departamento de Informação ao Cidadão nas reuniões de coordenação, um dos momentos de integração que ocorre diariamente no CCSM.

A reunião de coordenação é uma forma de integração de nós nos mantermos informados, mas nelas não informamos sobre todos os pedidos de informação, até porque a atividade fim do CCSM é mostrar o positivo e não mostrar algo negativo. Só informamos se for algo assim sensível e que a gente perceba que pode repercutir na mídia porque às vezes o usuário assusta a gente dizendo que se nós não fizermos isso, eles vão divulgar para todo mundo, nas mídias sociais, para a televisão. (Informação verbal, entrevistado 8)

Nessa mesma linha, o entrevistado 3 afirma que as reuniões são importantes para monitorar o que está sendo divulgado na mídia e para que haja unicidade de discurso na instituição.

A gente procura trocar informações de todos os níveis nas reuniões de coordenação e interagir em termos de alertas do que está sendo falado na mídia: quando tem uma demanda de um jornalista é informado se veio pela LAI ou pela imprensa. A gente troca esse tipo de informação, até para ter um discurso único, uma mensagem única. (Informação verbal, entrevistado 3)

Apesar de considerar que os assuntos da LAI são diferentes da comunicação, o operador 24 também fala sobre a relevância do compartilhamento de informações, sobretudo com o Departamento de Imprensa que, de acordo com ele, é relevante pois ajuda no monitoramento do que é divulgado nos meios de comunicação:

Basicamente é meio que estanque essa questão da LAI porque não é um assunto de comunicação. Mas normalmente o que acontece é que alguns pedidos viram pauta da imprensa, então existe essa coordenação e preocupação não só de não deixar de responder o cidadão, mas de acompanhar as respostas que viram matérias e, muitas vezes, matérias negativas. Então, nós temos esse estreitamento com o Departamento de Imprensa para monitorar essas reportagens. (Informação verbal, entrevistado 24)

Os quatro operadores da LAI que atuam no CCSM e os dois que trabalham nos distritos navais onde a norma não está atrelada à comunicação (Rio de Janeiro e Natal) foram instados a avaliar a relação entre o departamento que cuida da norma e o setor da comunicação. Dos seis

operadores, cinco avaliaram como positiva, boa ou suficiente e apenas um defende que se trata de uma relação que precisa ser melhorada. Para esse militar, a melhoria ocorreria caso houvesse uma maior divulgação sobre as atividades desenvolvidas no departamento e sobre a relevância da norma, pois de acordo com a percepção dele “a Marinha, no geral, não sabe o que é a LAI”. (Informação verbal, entrevistado 8)

Categoria 4: As dificuldades institucionais relacionadas à LAI

Esta categoria abrange questões relacionadas às dificuldades que os operadores encontram em suas rotinas de trabalho e àquelas observadas no contexto externo, ou seja, os aspectos sociais que envolvem a LAI e que podem, de alguma forma, interferir no trabalho desenvolvido na Marinha.

Uma dificuldade citada pela maioria dos operadores da LAI é o reduzido número de militares que lidam com os assuntos afetos à norma. Desse modo, o trabalho executado é voltado quase que exclusivamente para atender às demandas da transparência passiva, devido aos prazos regulamentares. Assim, as atividades relacionadas à transparência ativa são realizadas quando surgem necessidades pontuais, como o recebimento de subsídios das organizações militares para serem divulgadas no site ou quando erros e informações desatualizadas são apontados pelos usuários ou integrantes da Marinha.

O operador 8 afirma que o reduzido número de pessoas trabalhando no setor da LAI gera sobrecarga de trabalho para os militares envolvidos e, por consequência, interfere na qualidade dos serviços prestados.

Se tivesse mais gente talvez o departamento apresentasse um serviço de melhor qualidade. As pessoas não ficariam tão sobrecarregadas de trabalho porque é muito difícil buscar uma informação que o usuário necessita. Essa informação não necessariamente já está em uma resposta pronta, às vezes é preciso buscar a informação em outra instituição militar e, depois disso, fazer a compilação da resposta. É como se a gente tivesse fazendo o trabalho de conclusão de curso do usuário, entregando um produto para ele já pronto e isso dá muito trabalho. (Informação verbal, entrevistado 8)

Outro ponto citado pelos operadores da LAI é a demora em receber os subsídios das organizações militares. De acordo com o entrevistado 3, é necessário que haja uma conscientização de que os assuntos afetos à norma devem ser tratados com prioridade.

[Uma das dificuldades] é a necessidade de conscientizar a alta administração de que os assuntos relacionados à LAI são realmente importantes e que devem ser conduzidos da melhor forma possível, inclusive com mais pessoas

trabalhando nisso, não só no CCSM, mas nas mais de trezentas organizações militares da Marinha. Essa conscientização tem que começar de cima até o nível mais baixo e enraizar. A partir daí essa questão da mentalidade iria evoluir naturalmente. (Informação verbal, entrevistado 3)

Ao citar a principal dificuldade de trabalhar com a LAI, o entrevistado 8 citou a resistência dos militares em fornecer determinadas informações, decorrente da falta de divulgação interna sobre a relevância social da norma e da cultura organizacional da Força:

A principal dificuldade é a falta de divulgação sobre a importância da lei para a instituição. Muitos militares têm uma resistência ainda em fornecer aquelas informações e ficam indagando por que motivo o cidadão estaria querendo esse tipo de informação sensível. (Informação verbal, entrevistado 8)

Nesse mesmo sentido, o operador 6 cita a necessidade de haver mais divulgação interna sobre a LAI, o que facilitaria o envio de subsídios das organizações militares para o SIC. O entrevistado afirma ainda que esse tipo de ação precisa ocorrer também para a população de maneira geral.

[...] é preciso divulgar mais a importância dessa lei para o país porque quanto mais informação o cidadão obtiver mais ele vai ficar consciente de seus direitos. Isso é importante porque a gente tem muitos deveres, mas também tem direitos. Certas organizações militares que a gente pede o subsídio dentro de um determinado prazo fazem pouco caso. Então tem que haver mais divulgação no ambiente da Marinha sobre a importância desta lei e da responsabilidade que nós, que trabalhamos com ela, temos. (Informação verbal, entrevistado 6)

A dificuldade de acessar determinados arquivos também foi citada. Não existe um banco de dados consolidado com as respostas enviadas aos cidadãos, por exemplo. Assim, a forma que os integrantes do SIC utilizam para arquivar as informações dificulta o acesso aos dados disponibilizados anteriormente. Um dos entrevistados detalhou que naquela semana estava procurando uma resposta sobre concurso público já enviada e não estava encontrando, o que poderia ser resolvido se tivesse uma base de dados organizada.

Em relação aos empecilhos externos à Marinha, foi citado pelo entrevistado 29 o desconhecimento da população em relação à lei. “É preciso ter mais divulgação, pois a população nem sabe que essa lei existe”. (Informação verbal, entrevistado 29) Outro aspecto envolvendo o desconhecimento da LAI pela população é a dificuldade em discernir se os assuntos são de competência do SIC ou se devem ser tratados pela Ouvidoria. Essa dificuldade

de entendimento também é compartilhada pelos operadores da LAI, pois alguns deles revelaram ter dúvidas em alguns momentos sobre qual seria o canal mais adequado.

4.1.2 Entrevistas com os profissionais da comunicação

Dos 16 militares que formam o grupo dos profissionais da comunicação para esta pesquisa, escolhidos de acordo com a disponibilidade de tempo durante a pesquisa empírica, a metade possui formação acadêmica em Comunicação Social e a outra metade é formada em outras áreas, conforme tabela abaixo:

Tabela 8 – Formação dos profissionais da comunicação

Comunicação Social	8
Ciências Navais	6
Administração de Empresas	1
Estatística	1

Fonte: Elaboração própria

Sobre a participação em cursos ou palestras sobre a LAI, dez dos profissionais da comunicação afirmaram nunca ter participado de nenhuma ação desse tipo e os outros seis disseram que assistiram à palestra ou realizaram curso na Marinha ou em outras instituições.

Tabela 9 – Número de profissionais que participaram de curso/palestra sobre a LAI

Participou de curso/palestra na Marinha	4
Participou de curso/palestra em outras instituições por iniciativa própria	2
Não participou de curso/palestra	10

Fonte: Elaboração própria

Categoria 1: Opinião dos profissionais da comunicação sobre a LAI

Nesta pesquisa há o entendimento de que a LAI possui uma dimensão comunicacional relevante que precisa ser percebida e trabalhada pelos órgãos públicos. Nesse sentido, é relevante observar a opinião dos profissionais da comunicação sobre a lei e a forma como eles a enxergam no contexto da Marinha. Assim, a primeira pergunta desta categoria foi sobre o nível de conhecimento dos profissionais da comunicação sobre a norma. Apenas três dos 16 entrevistados afirmaram conhecer bem a LAI, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 10 – Nível de conhecimento dos profissionais da comunicação sobre a LAI

Conhecem muito	3
Conhecem pouco	11
Não conhecem a legislação	2

Fonte: Elaboração própria

Diante de perguntas que buscavam conhecer a opinião dos profissionais da comunicação sobre a lei, as respostas obtidas foram diversas. No entanto, todos os relatos, de alguma forma, ressaltaram a relevância da norma para o contexto social, como uma forma de transparência, de publicidade dos atos administrativos e de maior controle da população em relação aos atos e decisões do Estado.

A lei veio legitimar as organizações a prestar informações que às vezes não são de interesse delas. Mas que justamente por força da lei, as instituições têm por obrigação passar esse tipo de informação. Então, acho que a norma veio colaborar para a questão da transparência, do compromisso social das empresas, das organizações passarem informações que sejam de interesse do cidadão. Muitas vezes o cidadão está interessado na informação, mas a organização não quer por um motivo ou outro passar aquele dado. (Informação verbal, entrevistado 2)

Mesmo reconhecendo a importância social, alguns profissionais da comunicação ressaltaram aspectos negativos da norma para as instituições, como o trabalho demasiado no atendimento das demandas e as dificuldades de acessar os dados para compor as respostas. Isso é o que pensa o entrevistado 25, por exemplo:

Para os cidadãos, [a lei] facilita o acesso às informações que antes eram vistas como sigilosas ou de difícil acesso, o que é bem benéfico. Por outro lado, do ponto de vista das Forças Armadas ou das outras instituições que têm que fornecer os dados é uma questão um pouco delicada porque nem todos os dados são de fácil acesso, alguns demandam uma quantidade grande de pessoal e de trabalho gerado. (Informação verbal, entrevistado 25)

Uma das respostas questionou a eficácia da lei, levantando a problemática da norma “tumultuar” a rotina dos órgãos públicos. O entrevistado também citou a possibilidade de pessoas com más intenções fazerem uso da lei para prejudicar a instituição.

[A lei] tem um bom propósito, uma boa funcionalidade, mas fico na dúvida se realmente é eficaz, se ela não pode até tumultuar um pouco, pois tem a questão de ser algo que desburocratiza, que faz com que o sistema público seja obrigado a responder as coisas num determinado tempo. Isso é bom para a população, mas há também o outro lado da moeda, porque pode servir para que a divulgação de certas informações prejudique a instituição, pois há pessoas que podem usá-las de uma forma mal intencionada. (Informação verbal, entrevistado 20)

O entrevistado 1 afirmou que a obrigação legal de responder exatamente o que é perguntado pelos cidadãos, via LAI, interfere no trabalho desenvolvido pelo Departamento de Imprensa, o que acaba exigindo um alinhamento entre os dois setores:

Acho que [a lei] atrapalha um pouco com relação ao atendimento à imprensa porque às vezes o Departamento de Imprensa fala que não tem como responder ou responde de maneira genérica. Já pela LAI tem que responder da forma como foi perguntado, o que pode atrapalhar a comunicação, por isso é preciso um alinhamento entre os dois departamentos para não sair coisas diferentes. (Informação verbal, entrevistado 1)

Categoria 2: Relação da LAI com a cultura organizacional militar

Quando questionados se a cultura organizacional interfere no cumprimento das regras estabelecidas pela LAI, a maioria dos entrevistados defende que as dificuldades existentes na Marinha advêm do fato de ser um órgão público e não por se tratar de uma instituição militar.

É necessário haver uma mudança nessa cultura dos órgãos públicos no sentido de aceitar ou entender que é preciso passar aquele tipo de informação e que aquela informação que o cidadão está demandando pode ter um impacto na vida dele ou até mesmo na vida de toda a sociedade. (Informação verbal, entrevistado 2)

Alguns entrevistados, no entanto, defendem que a cultura militar interfere no cumprimento das regras estabelecidas pela legislação. É o caso dos entrevistados 5 e 20, por exemplo, que citam a hierarquia como um dos componentes que influencia negativamente nos processos da LAI.

A burocracia da administração pública é que atrapalha no cumprimento completo da lei ou faz com que a norma tenha algumas dificuldades. E quando tem hierarquia e um sistema centralizado como no caso de uma Força Armada acaba que são passos a mais para cumprir o envio das respostas. Então, por ser uma instituição militar há dificuldades a mais, principalmente pela cultura organizacional, por ser mais hierarquizada. Numa outra instituição pública existem menos passos, menos degraus para conseguir uma aprovação de uma resposta. (Informação verbal, entrevistado 5)

A instituição pública já tem um pouco de dificuldade por ser burocrática, se for militar então a gente aumenta duzentos por cento esta dificuldade porque é uma questão burocrática do serviço público e cultural da instituição militar como um todo. Todo tipo de trâmite de aprovação, o que deve ser dito e não dito, tudo isso demora e leva um tempo porque tem que passar por vários níveis hierárquicos aqui dentro, então acho que aqui no serviço público existe uma burocracia que aumenta muito mais com a questão da hierarquia. (Informação verbal, entrevistado 20)

O entrevistado 12 destaca que uma das visões que a população tem dos militares decorre do Regime Militar, mas vislumbra mudanças na instituição e na percepção social em relação às Forças Armadas.

Culturalmente e historicamente, o período dos governos militares gerou uma percepção de que as Forças Armadas são caixas pretas fechadas que querem sempre esconder informação. Essa imagem, que obviamente ao longo dos anos vai se ajustando, somada a esse período geram algumas ressalvas e alguns receios na população. Mas a gente passa por um momento em que as coisas estão mudando lentamente. As Forças Armadas estão se aperfeiçoando, amadurecendo e a própria sociedade devagarinho vai tendo condições de mudar essas percepções. (Informação verbal, entrevistado 12)

Categoria 3: Afinidades da norma com a comunicação

Em uma das perguntas desta categoria, os entrevistados foram instados a responder sobre qual deve ser o principal objetivo da comunicação em um órgão público. O intuito é verificar se os objetivos citados possuem similaridades com os princípios da LAI. Uma das respostas situa o cidadão como centro das atividades e das ações de comunicação em uma instituição pública.

[A comunicação em um órgão público] tem que ter como foco inteiramente o cidadão, tem que ser centrada no cidadão porque um órgão público só existe para prestar um serviço à população. A Marinha é uma instituição de Estado, mas a gente não trabalha por nós mesmos, a organização não é um fim em si mesma, ela tem um objetivo maior, um objetivo que no nosso caso é constitucional, mas os outros órgãos públicos também têm. O que quero dizer é que a instituição é um órgão legitimado, mas que só existe por conta do cidadão. (Informação verbal, entrevistado 2)

Também foram obtidas respostas que estão alinhadas com os objetivos de uma comunicação tipicamente institucional, centrada na preservação e no fortalecimento da imagem da instituição. É o caso da fala do entrevistado 21, ao afirmar que o objetivo principal da comunicação em um órgão público deve ser “a exposição positiva da instituição e manutenção

da imagem construída”. (Informação verbal, entrevistado 21) A tabela seguinte sintetiza as respostas obtidas.

Tabela 11 – Principal objetivo da comunicação em um órgão público

Primar pela transparência	6
Informar a sociedade sobre a instituição	5
Cuidar da imagem da instituição	4
Prestar contas do uso dos recursos públicos	3
Centrar os processos e ações no cidadão	2

Fonte: Elaboração própria

Sobre a proximidade entre os princípios da LAI e os valores que norteiam a comunicação realizada na Marinha, 15 dos 16 militares que compõem o grupo dos profissionais da comunicação afirmaram que há semelhanças. Apenas um afirmou que não há similaridades.

Na sequência, os entrevistados foram questionados sobre a pertinência da LAI estar inserida na comunicação, 11 profissionais responderam que a comunicação é o setor mais adequado, quatro afirmaram que discordam, por achar que a norma não tem relação com a comunicação, e um dos entrevistados não soube responder. Algumas falas se destacam entre as demais. É o caso do entrevistado 18, ao afirmar que a LAI estaria mais relacionada com a comunicação na gestão de crises por não ser uma forma positiva de divulgação.

Pouca coisa da LAI tem a ver com comunicação. Normalmente eu vejo que o objeto dos pedidos da LAI envolve crises, problemas ou indagações baseadas em críticas, o que não tem muito a ver com a forma positiva da comunicação. A LAI estaria mais relacionada com a comunicação na gestão de crise e não com uma forma positiva da comunicação, de divulgar as coisas boas. (Informação verbal, entrevistado 18)

O entrevistado 13 defende que a LAI não deveria estar atrelada à comunicação por se tratar de algo mais abrangente, o que justificaria uma inserção no setor administrativo.

A Lei de Acesso como está implementada é uma coisa muito maior do que a Comunicação Social em si porque está voltada para a administração de acesso a um documento que está arquivado, mantido sob custódia de uma determinada organização que não necessariamente é uma organização de Comunicação Social. Hoje a comunicação da Marinha está centralizada no

CCSM, então eu acho que não tem pertinência a LAI estar aqui. (Informação verbal, entrevistado 13)

Alguns entrevistados responderam a essa questão tentando levantar as razões pelas quais a Marinha teria resolvido inserir a norma na comunicação. Para o entrevistado 18, teria sido uma forma de trabalhar as informações que seriam disponibilizadas para a sociedade.

Muitos pedidos que chegam via LAI são de jornalistas. Então já temos noção de que aquilo vai virar uma matéria, o que a gente falar aqui vai ser propagado para a sociedade, então talvez por conta desta divulgação, a Marinha tenha colocado a norma na comunicação, para escolher a melhor forma de falar, o texto mais adequado, a palavra mais adequada. Talvez tenha sido esse o raciocínio, pensando na forma como vai sair a informação, para ser mais redonda, mais trabalhada do ponto de vista da comunicação. (Informação verbal, entrevistado 18)

Quanto às possíveis mudanças ocorridas na comunicação, em decorrência da implementação da LAI, nove dos profissionais da comunicação afirmaram que ocorreram alterações, cinco disseram que não e os outros dois não souberam ou não quiseram responder. Dos nove entrevistados que afirmaram ter havido mudanças na comunicação em virtude da LAI, alguns afirmaram que são alterações em relação à divulgação de informações. De acordo com um dos entrevistados, “informações mais restritas começaram a ser incluídas nos conteúdos oferecidos aos meios de comunicação, considerando que essas mesmas informações poderiam ser obtidas sem a devida contextualização, por meio da LAI”. (Informação verbal, entrevistado 21) Outros entrevistados defendem que as alterações na comunicação ocorreram, mas são sutis.

As mudanças foram geradas na comunicação pelo fato da lei existir. O fato da norma existir condiciona alguns processos comunicacionais só que são mudanças sutis. Em linhas gerais, o trabalho dos demais departamentos não mudou, não se percebe grandes mudanças, mas quando a gente pensa em comunicação interna, por exemplo, o fato de existir a lei, de que hoje as coisas podem ser questionadas, o fato de que o público externo e interno é constituído por cidadãos que podem acessar a LAI, isso provoca mudanças que são naturais, que acontecem espontaneamente. Mas, de uma forma geral, o advento da LAI não mudou o processo de comunicação de uma forma significativa. (Informação verbal, entrevistado 12)

Sobre a integração da LAI com os demais departamentos do CCSM, o entrevistado 5 afirma que a relação está centrada apenas numa troca de informações, não chegando a haver influência de uma atividade sobre a outra.

Não há uma relação diferenciada por ser o setor da LAI. O departamento participa das reuniões de coordenação como uma parte integrante da área de comunicação porque aqui dentro ela integra o vetor da comunicação, mas não tem muita influência. É mais um troca de informação do que um acréscimo ao trabalho feito na comunicação. (Informação verbal, entrevistado 5)

Quanto à proximidade da LAI com o Departamento de Imprensa, o entrevistado 4 afirmou que se um jornalista fizer alguma demanda usando os dois canais, possivelmente vai receber a informação pelo SIC, e explica que isso ocorre em virtude da natureza dos assuntos e dos prazos estabelecidos pela norma.

Muitas vezes a gente acaba deixando o jornalista receber a informação pela LAI justamente porque sabe que tem esse prazo maior e às vezes é uma informação muito técnica, são assuntos que às vezes são sensíveis para a Força. Podem ser assuntos sigilosos ou informações de soberania, defesa nacional, então a gente até prefere que entre pela LAI por causa dos assuntos que envolvem as Forças Armadas, mais delicados, mais sensíveis. (Informação verbal, entrevistado 4)

Ao serem estimulados a qualificar a integração do setor da LAI com a comunicação, oito dos entrevistados defenderam que se trata de uma relação que precisa ser melhorada, sete afirmaram que a relação é suficiente e um deles preferiu não se posicionar. Um dos sete militares que avalia como positiva a relação explica que os operadores da LAI acabam participando dos processos decisórios ao estarem presentes nas reuniões de coordenação, o que colocaria a Marinha à frente de outras instituições:

Nesse ponto, estamos bem à frente de outras instituições. Está um pouco adiantado pelo simples fato do pessoal que trata do assunto no CCSM participar da reunião diária. Eles expõem ali as principais demandas da parte da LAI nesse contexto da comunicação. O relacionamento é bem próximo e eles acabam realmente participando ativamente dos processos decisórios. (Informação verbal, entrevistado 27)

Na primeira reunião de coordenação acompanhada para compor esta pesquisa, foi informado sobre um reposicionamento da comunicação em curso. Diante desse dado, uma das perguntas feitas para os militares que haviam participado dos grupos de trabalho, constituídos para estabelecer as mudanças, foi se a LAI havia sido considerada nessa reestruturação.

O reposicionamento da comunicação não levou em consideração o que a LAI poderia agregar. Isso realmente não foi considerado, porque a lei acaba sendo encarada de forma muito burocrática, como um encargo, uma coisa que veio

do governo e que a gente tem que cumprir. (Informação verbal, entrevistado 4)

A resposta do entrevistado 5 indica por que, mesmo estando na comunicação integrada, a lei e os princípios relacionados a ela não foram considerados no reposicionamento da comunicação.

A LAI e a comunicação ainda estão desgrudadas, não têm uma integração real, o que existe é uma troca de informação: a LAI recebeu consulta sobre isso e assessoria de imprensa também recebeu sobre isso, então vamos alinhar o discurso para responder ao público. Mesmo que seja um público diferenciado, o alinhamento de discurso é feito, mas fica nisso. E no reposicionamento da comunicação foram pensadas as coisas estritamente ligadas à comunicação, por isso que a LAI não acabou entrando. Poderia ter entrado? Talvez pudesse. (Informação verbal, entrevistado 5)

Categoria 4: As dificuldades institucionais relacionadas à LAI

Na última fase da entrevista, os profissionais da comunicação foram questionados sobre as possíveis dificuldades que a instituição enfrenta ao ter que cumprir os requisitos da LAI.

A alta capilaridade da instituição, ou seja, a quantidade de organizações militares espalhadas pelo território nacional é apontada pelo entrevistado 12 como um fator que provoca não só dificuldade no envio de subsídios ao Departamento de Informação ao Cidadão, mas também provoca uma diversidade de percepções sobre a norma, pois quanto mais distante fisicamente está a organização do CCSM menos se conhece a lei e a sua relevância.

O entrevistado 11 citou como dificuldade a falta de divulgação interna sobre a existência da norma:

[A LAI] é algo importante que a gente tem que conhecer, mas falta uma difusão interna mais eficaz explicando o que é, para que serve, por que ela é importante. Isso porque também é relevante o público interno da Marinha saber para que serve. Eu, por exemplo, já ouvi falar da lei em uma palestra, mas não tenho conhecimento aprofundado e nem tive necessidade de conhecer, então ainda não tive um estímulo para que eu me informasse melhor. (Informação verbal, entrevistado 11)

Algumas falas destacaram a ausência de um banco de dados organizado como uma das dificuldades, por interferir na localização das informações solicitadas pelos cidadãos. É o caso do entrevistado 28:

Nem todo órgão público, provavelmente, tem tudo documentado, tudo muito organizado, catalogado; então quando chega um pedido de informação isso

gera um trabalho dentro da instituição para buscar essas informações. Isso ocorre possivelmente por essa falta de organização, não é a falta de dados, mas sim a falta de organização. (Informação verbal, entrevistado 28)

O entrevistado 14 citou os prazos estabelecidos pela LAI como um dos obstáculos institucionais para o cumprimento da norma. Diz ele:

A única ressalva que tenho em relação à lei, acompanhando o trabalho dos colegas do Departamento de Informação ao Cidadão, é que chegam muitos pedidos de informação e, pelo período que a lei preconiza como tempo de resposta e os recursos, eu vejo que o pessoal fica bem assoberbado para conseguir responder essas demandas no prazo. (Informação verbal, entrevistado 14)

As informações acima descritas, quando compreendidas em diálogo com o aporte teórico construído ao longo deste estudo, geraram algumas reflexões que serão apresentadas no próximo tópico. Nele, também serão levantadas algumas soluções que podem favorecer uma melhor aplicação da LAI a partir, sobretudo, do aperfeiçoamento da comunicação.

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Como mencionado anteriormente, o objetivo desta pesquisa é analisar a aplicação da LAI no contexto da comunicação da Marinha, abordando os limites e as possibilidades dessa realidade. Para tanto, foram levantadas informações sobre o processo de implementação da norma, as dificuldades institucionais, o perfil dos operadores, a aplicação da transparência ativa e passiva, além de outros aspectos relatados pelos operadores da lei e pelos profissionais da comunicação.

Neste ponto, será apresentada a análise do material coletado, além de serem elencadas proposições que possam auxiliar no aprimoramento da aplicação da LAI. Desse modo, pretende-se destacar os pontos que necessitam de maior atenção por parte da Marinha e as ferramentas que podem ser utilizadas como solução.

Como ponto de partida é essencial revisitar dois referenciais teóricos que orientam este estudo: o direito à informação e a dimensão comunicacional da LAI. Sobre o primeiro é preciso ressaltar que esta pesquisa encara o direito à informação por uma perspectiva transversal, segundo a qual trata-se de um direito humano fundamental que auxilia na garantia de outros direitos. (MENDEL, 2009) Assim, o entendimento defendido aqui ultrapassa as implicações meramente legais e burocráticas de solicitação e disponibilidade de informações, pois trata-se

de um direito relacionado à promoção do conhecimento na sociedade, e o conhecimento, por sua vez, é capaz de gerar mudanças sociais. Uma delas é a participação dos cidadãos na administração pública, que depende da apropriação de informações e da valorização do cidadão no processo comunicacional.

Para Duarte (2007, p. 63), a apropriação de informações permite que os cidadãos conheçam seus direitos e saibam como lutar para que eles sejam respeitados, o que pressupõe a superação do modelo tradicional de emissão e recepção de informações. O autor observa ainda que as instituições costumam encarar a simples existência da informação com a apropriação delas pelos usuários, o que não ocorre pois o mundo real vivenciado pelo cidadão nem sempre é determinado por projetos, leis e documentos gerados no âmbito do Estado.

Hoje, as grandes barreiras em comunicação não são a falta de instrumentos ou de informação, mas a dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar seu conhecimento e capacidade de agir. Ou seja, permitir que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível. (DUARTE, 2007, p. 67)

Em relação à dimensão comunicacional da norma, é preciso reiterar que abordar a LAI sob o ponto de vista da comunicação pode auxiliar na superação de entraves culturais que enfraquecem o potencial da legislação. E a vertente mais adequada para tanto é a comunicação pública, quando orientada por princípios como igualdade, diálogo, transparência e participação social.

É importante ressaltar que, apesar de existirem várias definições sobre comunicação pública, as que foram elencadas neste estudo apresentaram uma característica em comum que é a valorização do cidadão como sujeito do processo comunicacional. Desse modo, a comunicação pública entendida aqui desloca o cidadão da posição de mero receptor para a de protagonista, tanto no planejamento quanto na execução da comunicação na administração pública.

Assim, os limites e as possibilidades relacionados ao contexto da LAI na Marinha serão apresentados nesta análise tendo como base o viés comunicacional da norma e o entendimento de que a comunicação desenvolvida nos órgãos públicos deve primar pela conexão entre o Estado e a sociedade a partir do diálogo, da divulgação de informações de interesse público e da prestação de contas, favorecendo assim a cultura da transparência e a participação social.

4.2.1 Aplicação da transparência ativa e passiva

Em 2018, quando esta pesquisa começou a ser elaborada, foi possível entrevistar militares que trabalhavam como operadores da LAI na Marinha no período que a legislação foi implementada⁴⁵. A partir das informações obtidas na ocasião e comparando-as com os dados levantados na pesquisa empírica realizada este ano, é possível afirmar que ocorreram poucas alterações estruturais e de procedimentos, de modo que as limitações e as possibilidades de outrora permanecem.

Também em 2018, foi realizado o primeiro acesso à plataforma e-SIC⁴⁶. A comparação dos dados obtidos na ocasião com as informações que foram coletadas nessa fase indica que também não ocorreram mudanças significativas na transparência passiva.

Além das entrevistas mencionadas, esta análise utilizará informações constantes do *Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal*, dos relatórios estatísticos extraídos do e-SIC e do balanço da LAI nos órgãos do Poder Executivo Federal, produzido pela CGU⁴⁷ e divulgado em maio de 2019, quando a norma completou sete anos de vigência.

A partir da sanção da LAI, em 18 de novembro de 2011, os órgãos da administração pública tiveram seis meses para iniciar a aplicação da norma. Era necessário, então, criar uma estrutura para cumprir os requisitos da lei. Como principais obstáculos enfrentados pelos militares da Marinha naquele momento foram citadas a inexistência de modelos a serem seguidos em termos de estrutura e procedimentos e a falta de clareza quanto às instâncias recursais. Como visto no capítulo sobre a Marinha, uma das principais características das instituições militares é a prescrição, ou seja, as ações costumam ser definidas por regulamentos e normas. Trata-se de uma peculiaridade que integra a cultura organizacional militar e se manifesta tanto em situações corriqueiras como em circunstâncias mais importantes. Assim, esse aspecto pode estar relacionado às dificuldades iniciais citadas, que parecem estar associadas ao caráter inédito da legislação.

⁴⁵ As entrevistas foram realizadas para compor o artigo “Desafios da Implantação da Lei de Acesso à Informação nas Forças Armadas brasileiras: uma visão comunicacional”, apresentado no Intercom. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2018/index.htm>

⁴⁶ Tal acesso resultou na elaboração do artigo “A Lei De Acesso à Informação na Marinha do Brasil: um mapeamento da transparência passiva na instituição”, publicado na Revista Analisando em Ciência da Informação - RACIn. Disponível em: <http://racin.arquivologiauepb.com.br/publicacaoatual.htm>.

⁴⁷ Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/05/cgu-divulga-balanco-de-sete-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-governo-federal>

Entende-se que a prescrição poderia ser usada como ferramenta para resolver uma das dificuldades reveladas nas entrevistas, que é o “pouco caso” (Informação verbal, entrevistado 6) no tratamento dado às solicitações enviadas para as organizações militares a fim de obter subsídios para responder aos cidadãos. Com a publicação de uma norma interna orientando os militares a darem prioridade às demandas da LAI, possivelmente, os dados seriam disponibilizados num prazo menor.

Apesar de ser uma das dificuldades mais citadas pelos operadores da LAI atualmente, o número de militares envolvidos com a norma é praticamente o mesmo do início da implementação, em 2012, quando a composição do departamento não era vista como um obstáculo. De acordo com os relatos, a atual carência de integrantes no departamento do SIC interfere no resultado da atividade, gerando sobrecarga de trabalho para os operadores e, sobretudo, influenciando negativamente a aplicação da transparência ativa.

A criação do sistema de Ouvidoria, ocorrida em outubro de 2018, aumenta a necessidade de ampliar o número de militares dedicados ao atendimento das demandas dos cidadãos. Como um dos oficiais está dedicado às questões da Ouvidoria, o outro está responsável pelas duas divisões que compõem o SIC, a que cuida da transparência ativa e a responsável pela transparência passiva. Essa realidade faz com que as demandas da transparência ativa sejam realizadas pontualmente, sem que existam procedimentos administrativos ou algum tipo de controle formal sobre a rotina.

Como mencionado no capítulo sobre a LAI na Marinha, o número de pedidos de acesso à informação aumentou nos quatro primeiros períodos analisados nesta pesquisa (2012-2016), reduziu nos dois períodos subsequentes (2016-2018), mas voltou a crescer no último período analisado (2018-2019), o que também justifica maior investimento em recursos humanos e na melhoria da gestão dos processos.

Outro aspecto de 2012, relatado pelos entrevistados e que permanece, é a falta de treinamento dos operadores da LAI. No início da implementação, apenas alguns militares do Departamento de Informação ao Cidadão realizaram cursos na CGU, o que não aconteceu com os operadores da norma que atuam nos distritos navais e em outras organizações militares. Sete anos depois, persiste o despreparo dos que trabalham direta ou indiretamente com a legislação. Como visto, apenas 15% dos atuais operadores participaram de palestras ou cursos promovidos pela Marinha, 31% participaram de cursos ou palestras por iniciativa própria em outras instituições e 54% dos operadores nunca participaram de nenhuma iniciativa que visasse esclarecer, divulgar ou debater as questões relacionadas à LAI.

A falta de treinamento dos operadores foi citada por eles próprios como uma das deficiências da instituição. Essa realidade também é observada pelos profissionais da comunicação, como demonstra a manifestação transcrita abaixo:

Às vezes a pessoa que recebe essa função nem é preparada direito, então se não partir de uma iniciativa própria de buscar, se aprofundar naquele assunto, a pessoa vai só mesmo ‘passando a bola’ para quem vai responder e no final ela vai levar para o chefe que vai aprovar também e não vai se esmerar muito. Então é o desconhecimento que atrapalha. É necessário ter um treinamento, curso, enfim, a pessoa tinha que ser mais preparada. (Informação verbal, entrevistado 4)

Quando se analisa o grupo dos profissionais da comunicação, o percentual de entrevistados que realizou curso ou participou de palestra na Marinha é um pouco maior do que o grupo dos operadores, mas também pode ser considerado baixo: 25%. Os que participaram de alguma ação em outras instituições por iniciativa própria somam 12% e o percentual daqueles que nunca assistiram a uma palestra ou realizaram curso sobre a norma equivale a 63%.

De acordo com o documento que estabelece as regras relacionadas à LAI na Marinha, o EMA-138, a transparência ativa na instituição deve ser cumprida de tal modo que se torne uma referência para os demais órgãos da administração pública. (MARINHA DO BRASIL, 2017) Mas, como visto, não há militares dedicados à transparência ativa, assim como inexistem procedimentos formais relacionados. Desse modo, esta pesquisa limitou-se a observar como a Marinha está cumprindo os requisitos mínimos de transparência ativa determinados pela CGU.

Ao analisar a linguagem utilizada nas informações que constam no item “Acesso à informação”, percebe-se que não há uma preocupação em traduzir os dados para facilitar o entendimento dos cidadãos. Como visto, um dos tópicos contém apenas a organização militar correspondente, o número do documento e a data, sem detalhes sobre o texto das normas ou links que direcionem o usuário aos documentos. Isso sugere certa despreocupação em traduzir ou explicar as informações para o cidadão. As informações estão disponibilizadas, mas o entendimento está prejudicado, o que dificulta a apropriação dessas informações pelos interessados.

A dimensão da linguagem é citada por Gerald e Reis (2012) como uma das iniciativas que deve ser adotada pela administração pública em relação à LAI. O cuidado para que as informações sejam entendidas pela população é uma postura que pode transformar uma administração pública meramente informativa em uma que privilegie o diálogo com a

sociedade. Qualidades como clareza, objetividade e simplicidade contribuem para que a apropriação das informações ocorra, gerando conhecimento na sociedade e mais participação social.

Uma das possíveis soluções para resolver essa questão da linguagem seria alocar um profissional no Departamento de Informação ao Cidadão com competência técnica para tornar as informações mais acessíveis ao entendimento do cidadão. Pela proximidade, esse profissional poderia ser formado em Comunicação Social, o que faria com que o departamento deixasse de ser o único do CCSM voltado para a atividade-fim onde não há profissionais com essa habilitação.

Outro aspecto observado é a falta de atualização dos dados na seção da página eletrônica da Marinha destinada ao cumprimento da transparência ativa. Como esta pesquisa entrevistou pelo menos um dos operadores da LAI em todos os distritos navais, verificou-se que os nomes dos militares que constam no site estão desatualizados.

Também é sintomático observar que, dos tópicos obrigatórios constantes na publicação da CGU, o único que não está contemplado na página oficial da Marinha na internet é o item denominado “Participação social”. De acordo com um dos estudos elaborados pela Artigo 19⁴⁸, que monitora a aplicação da LAI no Brasil, este item é descumprido pela maioria dos órgãos do Poder Executivo Federal. No período analisado pela ONG, apenas 26,3% divulgavam nos sites informações sobre audiências públicas e consultas à população, por exemplo.

Tendo em vista a importância da promoção de espaços públicos para aproximar sociedade civil e Estado, consideramos que a omissão dos órgãos em divulgar tais informações gera prejuízo direto ao debate de questões de interesse social e geral e, conseqüentemente, à democracia uma vez que dificulta ou até mesmo impede o conhecimento de canais abertos para intervenção dos cidadãos nas políticas públicas. (ARTIGO 19, 2014, p. 35)

A percepção formada a partir dos relatos dos operadores da LAI e dos profissionais da comunicação é de que os requisitos de transparência ativa são cumpridos apenas por se tratar de uma determinação legal. Apesar desse cenário que envolve a transparência ativa, um dos operadores da LAI demonstra a relevância de se investir nessa modalidade:

A transparência ativa demanda um trabalho maior, mas se formos pensar em questão de custos e investimentos ela abrange mais gente, então é algo que a gente tem que investir até mais. As informações na transparência ativa são coisas que você consegue pulverizar a informação, enquanto a transparência

⁴⁸ O estudo foi elaborado entre setembro e dezembro de 2013 e divulgado em 2014.

passiva é ponto a ponto. É a pessoa pedindo e a Marinha entregando para ela. (Informação verbal, entrevistado 24)

Uma das poucas alterações ocorridas na Marinha em relação aos procedimentos da LAI ocorreu com a publicação de uma norma que orienta os militares a privilegiarem o uso de canais internos para solicitar informações. Mesmo assim, a pesquisa empírica mostrou que ainda há uma quantidade significativa de militares usando a LAI para obter informações. Essa situação precisa ser avaliada para que não haja prejuízos à hierarquia ou transtornos administrativos, conforme justificado pela instituição, mas também para que os direitos dos militares como cidadãos sejam preservados. Nesse sentido, sugere-se uma avaliação mensal dos pedidos de informação recebidos cujos requerentes sejam os próprios militares. Essa avaliação pode auxiliar na adoção de medidas que aprimorem os canais usados para a comunicação com o público interno.

A gestão arquivística da instituição foi citada como um ponto negativo no início da implementação da LAI e permanece sendo indicada pelos atuais operadores. Além da dificuldade de localizar documentos antigos, ainda não digitalizados, dentro dos prazos estipulados, foi abordada a inexistência de um banco de dados que facilite a disponibilidade de informações ao cidadão. Investir na gestão de documentos exige a contratação ou realocação de profissionais capacitados, como arquivistas ou bibliotecários, por exemplo, além da criação de procedimentos administrativos e de estruturas apropriadas.

A gestão de documentos é condição essencial e estratégica para o adequado funcionamento da LAI nos órgãos públicos. (JARDIM; MIRANDA, 2015) Melhorias nessa área podem auxiliar ainda na redução do tempo que a Marinha demora para enviar as respostas aos cidadãos. Como visto, a instituição leva em média 19,93 dias para se posicionar, o que sugere o envio das respostas no último dia do prazo legal, antes de uma possível prorrogação. A média da instituição está acima daquela registrada nos demais órgãos do Poder Executivo, que é de 14,28 dias, de acordo com dados disponibilizados nos relatórios do e-SIC. A melhoria na gestão de documentos também impactaria na prorrogação dos prazos. Assim, o percentual de 16% das demandas que tiveram o prazo prorrogado pela Marinha de 20 para 30 dias também poderia ser reduzido. A quantidade de prorrogações da Marinha é praticamente o dobro da média dos demais órgãos do Poder Executivo Federal que é de 8,34%.

Uma primeira observação dos dados de transparência passiva da Força mostra que há um esforço da instituição em responder os pedidos de informação, pois dos 3.127 pedidos recebidos

pela instituição de maio de 2012 a agosto de 2019, período analisado nesta pesquisa, 6 estavam em trâmite dentro do prazo e 3.121 foram respondidos.

No entanto, o fato de não haver pedidos sem respostas não significa que elas foram satisfatórias. Do total de pedidos processados no período analisado, 60% tiveram o acesso concedido integralmente. Em 40% dos pedidos, portanto, a instituição concedeu respostas parciais, negou o acesso ou enquadrou o pedido dentro de categorias, como pergunta duplicada, não competência do órgão etc.

A soma dos pedidos cujas respostas foram concedidas integralmente (60%) com aqueles que foram respondidos de forma parcial (7%) equivale a 67%, média que está abaixo daquela apresentada pelos órgãos do Poder Executivo, que juntos somam 74% de respostas totais ou parciais concedidas, de acordo com o balanço da CGU.

Os relatórios disponibilizados pelo e-SIC também apresentam outro dado relevante: os dois motivos mais usados pelos cidadãos para justificar a interposição de recursos em todas as instâncias estão relacionados à condição das respostas concedidas. Trata-se de informações incompletas ou que não correspondem ao solicitado. A avaliação dessas respostas pode auxiliar na detecção de problemas e na adoção de medidas que possam diminuir a quantidade de recursos.

Como visto, dos pedidos que geraram algum recurso, 21% foram deferidos em primeira instância; 7% foram deferidos em segunda instância; 6%, em terceira; e nenhum pedido foi deferido na quarta instância recursal. Os números sugerem que quanto mais alta a instância menor é o número de recursos deferidos em favor dos cidadãos.

O levantamento de dados sobre o perfil dos solicitantes que entram em contato com a Marinha via LAI também merece análise, pois informações como localização, cargo e escolaridade, somadas a uma avaliação dos temas enquadrados na categoria de assuntos mais solicitados (Ciência, Informação e Comunicação), podem indicar a finalidade dos pedidos de acesso. Esse tipo de cruzamento pode auxiliar no planejamento de ações de comunicação que auxiliem na transparência ativa, aperfeiçoando a divulgação de informações de interesse público e diminuindo, em consequência, o número de pedidos na transparência passiva.

Os relatórios do e-SIC revelam que os demandantes da Marinha mais frequentes são do gênero masculino, possuem nível superior e são servidores públicos que residem nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Esse perfil é o mesmo que prevalece nas demandas recebidas por todos os órgãos do Poder Executivo Federal, conforme o balanço da CGU.

Quanto à cultura organizacional militar, tanto nas entrevistas de 2018, quanto nas que foram realizadas durante a pesquisa empírica este ano, foram relatadas dificuldades na

implantação da LAI, decorrentes da cultura organizacional. O aspecto mais citado pelos entrevistados é a forte hierarquização da instituição, que acaba demandando mais tempo na disponibilidade das informações. No capítulo sobre a Marinha, os escritos de Leirner (1997) mostraram que o sistema hierárquico não apenas estrutura internamente as Forças Armadas, mas também estabelece a forma como essas instituições se relacionam com o restante da sociedade. Trata-se, portanto, de um princípio que norteia e estrutura toda a organização.

Um dos obstáculos que circundam a LAI na Marinha, citado por vários militares entrevistados, é a demora no envio de subsídios pelas organizações militares ao Departamento de Informação ao Cidadão. De acordo com os relatos, além da forte hierarquização, falta consciência de que os assuntos referentes à legislação devem ser tratados com prioridade.

4.2.2 A inserção da norma na comunicação

Não existe uma determinação legal sobre qual setor, nos órgãos públicos, deve ficar responsável pela LAI. Diversas pesquisas⁴⁹ sobre a norma mostram situações diferentes: em alguns órgãos a norma está atrelada à Ouvidoria, em outros está inserida na gestão e há ainda aqueles que não possuem um setor dedicado à norma. A diversidade de cenários sugere que a inserção da LAI na comunicação, como ocorre na Marinha, não é recorrente na administração pública.

Como um dos aportes teóricos desta pesquisa é o viés comunicacional da norma, a estruturação da LAI na comunicação da Marinha é encarada aqui como uma potencialidade, uma via de mão dupla, que está relacionada não só com a superação de obstáculos institucionais que dificultam a aplicação da norma, mas também com o aperfeiçoamento da comunicação desenvolvida na instituição.

No entanto, percebe-se que as inúmeras possibilidades de a norma influenciar e, ao mesmo tempo, ser influenciada pela comunicação esbarram em limites. Em uma primeira aproximação, essas limitações institucionais se revelam na falta de integração entre o Departamento de Informação ao Cidadão com os demais departamentos do CCSM. Ao aprofundar a análise, por meio da pesquisa empírica e do aporte teórico que sustenta este estudo, é possível verificar também a existência de aspectos sociais e culturais que reduzem a aplicação da norma aos preceitos legais que a justificam, afastando a dimensão comunicacional que a

⁴⁹ Ver Mesquita (2015), Jardim e Miranda (2015), Ribeiro (2016).

coloca como uma possibilidade de integrar uma política de comunicação orientada em favor da cidadania.

Quando essa pesquisa começou a ser planejada, uma das possibilidades levantadas em relação aos limites de integração entre o setor da LAI e o da comunicação seria a inexistência de profissionais formados em Comunicação operando a norma. A pesquisa levantou alguns indícios que parecem não confirmar esse aspecto. O primeiro ponto mostra que 54% dos operadores entrevistados são comunicólogos. Essa porcentagem é maior do que no grupo dos profissionais da comunicação ouvidos, cujo percentual é de 50% de militares formados nesta área.

Outro aspecto relevante é que entre os profissionais da comunicação prevalece o desconhecimento sobre a norma, o contexto e os princípios que a integram. Apenas 19% dos militares que compõem esse grupo afirmaram conhecer bem a LAI. Os demais 81% não conhecem ou possuem pouco conhecimento sobre a legislação. O desconhecimento foi citado como uma das causas da incompreensão que existe na Marinha em relação aos fundamentos e à importância social da legislação. Nesse sentido, a promoção de ações e produtos de comunicação poderia ser utilizada como ferramenta para minimizar essa deficiência, ao esclarecer os inúmeros benefícios que a norma representa para a sociedade, para a instituição e para o próprio desenvolvimento da comunicação.

Um dos entrevistados, ao ser questionado sobre essa lacuna na divulgação interna da LAI, reconheceu que ações de comunicação poderiam ser desenvolvidas como forma de tornar a legislação melhor compreendida pelos militares.

Entrevistado: [...] nem sempre a percepção da cultura que compõe a LAI, a cultura de transparência, está bem sedimentada em outros setores da Marinha, que estão envolvidos em outras atividades. A alta capilaridade gera uma diferença de percepção, de importância e de compreensão sobre a importância da lei, que gera um transtorno considerável.

Entrevistadora: Não estaríamos falando então de uma lacuna na qual a comunicação poderia trabalhar?

Entrevistado: Sim. Essa é uma lacuna, é uma dívida da própria comunicação da Marinha, é uma dívida de conscientização, de treinamento. É uma lacuna que a própria comunicação da Força tem que remediar, tem que combater. (Informação verbal, entrevistado 12)

O tipo de comunicação que é realizado na instituição também representa um dos limites para que a LAI ultrapasse os preceitos legais e influencie a adoção de uma política de comunicação verdadeiramente pública. A análise dos documentos internos que contêm as diretrizes da comunicação na Marinha sugere que prevalecem características de uma

comunicação institucional, cuja função precípua é construir e fortalecer a imagem da instituição, a partir de uma “influência político-social na sociedade onde está inserida”. (KUNSCH, 2003, p. 164)

Assim, o sujeito principal da comunicação é a instituição e o papel do cidadão fica restrito ao de receptor de informações, cabendo apenas ouvir o que a instituição tem a dizer. O Manual de Comunicação Social da Marinha é categórico ao afirmar que nesse tipo de comunicação “o sujeito do discurso é a organização. (MARINHA, 2018a, p. 2-8) Nesse tipo de comunicação até existem canais onde a opinião dos cidadãos pode ser ouvida, como as mídias sociais, por exemplo, mas a interação com os usuários costuma ser tímida e o que é dito por eles não se reflete no planejamento da comunicação.

A simples divulgação de informações não caracteriza a comunicação pública da forma como esse termo é entendido nesta pesquisa. Em outras palavras, o modelo tradicional de emissão e recepção de informações não contempla os pressupostos que integram a comunicação pública como interação social, cidadania, diálogo, interesse público, transparência e participação social.

Como visto, na acepção proposta por Zémor (2009), a centralidade da comunicação pública está no cidadão, e o Estado tem a responsabilidade de promover uma comunicação que dialogue com ele, a despeito dos obstáculos que podem ser encontrados na administração pública. Dessa forma, o tipo de comunicação em prática na Marinha pode indicar alguns motivos pelos quais os pressupostos da LAI permanecem distantes das diretrizes de comunicação estabelecidas.

Como pontuam Geraldês e Sousa (2013), existe uma proximidade de duas naturezas entre a comunicação pública e os princípios da LAI: a primeira fundamenta-se na ideia de que a efetividade da comunicação pública pressupõe a existência da transparência. A segunda é que essa forma de comunicação é construída a partir de elementos originários da sociedade, o que pode ser facilitado por meio das demandas da transparência passiva.

Quando os 29 militares entrevistados foram questionados sobre qual deve ser a principal finalidade da comunicação num órgão público, o objetivo mais citado pelo grupo dos operadores foi preservar a imagem da instituição. Nenhum deles colocou o cidadão como protagonista da ação comunicativa. No grupo dos profissionais da comunicação, houve uma maior diversidade de respostas: há os que privilegiaram a defesa da imagem institucional, os que citaram a transparência e outros que falaram sobre prestação de contas, objetivos que estão relacionados com os princípios da LAI. No entanto, apenas 7% dos entrevistados afirmaram

que o principal objetivo da comunicação na administração pública deve ser inserir o cidadão no centro das ações, produtos e atividades desenvolvidos.

Há uma diferença significativa entre o grupo dos operadores da LAI e o grupo dos profissionais da comunicação quando se trata de avaliar a proximidade dos princípios da LAI com aqueles que norteiam a comunicação na Marinha. No grupo dos operadores, 54% afirmaram que há similaridades entre os princípios. Quando o grupo analisado é o dos profissionais da comunicação o percentual corresponde a 94%.

É interessante observar ainda que a diferença entre os dois grupos persiste quando a pergunta é sobre a pertinência de a lei estar inserida na comunicação. Talvez por não enxergar similaridades entre a norma e a comunicação, no grupo dos operadores é maior o número dos que defendem a inserção em outro setor. A maioria deles defendeu que a norma deveria estar inserida na administração. Já no grupo dos profissionais da comunicação a maioria dos entrevistados defendeu que o melhor lugar para a LAI é, de fato, a comunicação.

Quanto a possíveis mudanças na comunicação decorrentes da aplicação da norma, apenas 19% dos operadores afirmaram que houve alterações. No grupo dos profissionais da comunicação esse percentual é maior, 56%. Há os que citaram alterações facilmente perceptíveis e outros que falaram sobre mudanças sutis em relação à divulgação de informações.

Sobre a integração do setor da LAI com os demais departamentos que compõem o CCSM, a observação e as entrevistas sugerem que a interação está baseada numa troca de informações durante as reuniões de coordenação. O representante do Departamento de Informação ao Cidadão comenta sobre os pedidos de acesso considerados sensíveis ou que estão com prazo próximo ao fim. De acordo com os entrevistados, os objetivos da reunião de coordenação são unificar o discurso e monitorar o que está sendo dito nas redes sociais e na imprensa.

O único departamento com quem o setor da LAI mantém uma proximidade maior é com o Departamento de Imprensa, pois há uma troca de informações entre eles, de modo que, quando os dois setores recebem pedidos de informação de jornalistas, o envio das respostas costuma ocorrer pelo Departamento de Informação ao Cidadão, devido aos prazos regulamentares que, nesse caso, favorecem a instituição e não a imprensa.

Dos operadores da LAI⁵⁰ que foram instados a avaliar a relação da norma com o setor da comunicação, 83% avaliaram de maneira positiva, afirmando que se trata de uma relação boa

⁵⁰ Apenas os operadores que atuam no CCSM e nos dois distritos navais onde a norma não está atrelada à comunicação foram instados a fazer a avaliação. A pergunta não se aplica aos demais que atuam nos outros distritos navais porque há um só setor cuidando das duas atividades.

ou suficiente. No grupo dos profissionais da comunicação, esse percentual cai quase pela metade, corresponde a 44%.

Como o grupo dos operadores da LAI possui uma porcentagem maior de militares formados na área do que o grupo dos profissionais da comunicação, os números apresentados sugerem que a percepção da dimensão comunicacional da LAI não está atrelada à formação, mas sim a função que os militares exercem na instituição: os que estão inseridos na rotina da LAI não conseguem relacioná-la com a comunicação. Sendo assim, no grupo dos profissionais da comunicação estão os maiores índices dos que consideram haver proximidade entre a norma e a comunicação. Está também neste grupo o maior percentual dos que acreditam que a comunicação é o melhor setor para a LAI, dos que enxergam mudanças na comunicação em função da implementação da norma e é nesse grupo também o maior índice dos que defendem que há problemas a serem superados em relação à integração da LAI com a atividade.

No capítulo sobre a comunicação na Marinha, foi possível verificar que, ao longo do tempo, a atividade evoluiu de uma unidade de assessoramento às autoridades navais para uma organização que gerencia o relacionamento da instituição com o público interno e com a sociedade de modo geral. Dessa forma, a comunicação passou do nível operacional para o nível estratégico. Assim, a comunicação organizacional integrada que existe atualmente pode representar um importante vetor de mudança cultural na instituição, bastando para tanto que continue evoluindo e passe a integrar princípios de uma comunicação pública, na qual o cidadão ocupe o centro dos processos comunicacionais.

Em outras palavras, é necessário que os órgãos públicos busquem uma evolução da comunicação organizacional para a comunicação pública e tudo o que esta transformação representa em termos de valores, objetivos e procedimentos. Diante do atual contexto social e político que, entre outras características, apresenta uma predileção por uma comunicação direta das autoridades com a população por meio das redes sociais, talvez não haja espaço para que alterações significativas ocorram, mas há indícios de que algumas melhorias são possíveis.

Das três posturas citadas, por Gerald e Reis (2012), como necessárias para que a administração pública deixe de ser meramente informativa e passe a privilegiar o diálogo, o saber ouvir, a Marinha já possui uma que é a conexão entre a transparência passiva e a área da comunicação. A segunda, que é encarar as demandas dos cidadãos como oportunidade de comunicação, pode se tornar possível quando a comunicação adotar princípios de comunicação pública. E a terceira, que é o cuidado com a linguagem para que as informações divulgadas via LAI sejam assimiladas pelos cidadãos, pode ser alcançada por meio de uma das proposições

citadas anteriormente: a inserção de profissionais de comunicação no Departamento de Informação ao Cidadão.

Nesse contexto, há outro aspecto relevante, que é o reposicionamento da comunicação que está em curso na Marinha. Apesar de a LAI não ter sido considerada na reestruturação, a primeira diretriz do documento que detalha as futuras alterações versa sobre a possibilidade de incluir objetivos de comunicação na política da instituição, o que significa que a comunicação pode sair do nível estratégico para o nível político.

A esfera política das organizações é constituída de valores e princípios que orientam a comunicação, por isso “a formalização de políticas de comunicação nas instituições públicas pode garantir uma atuação mais transparente, estratégica e democrática”. (SALIM, 2019, p. 33) Para tanto, é necessário que essa mudança seja acompanhada da incorporação de princípios que envolvem a LAI, o que pode transformar um órgão público num espaço onde a norma acontece efetivamente e onde produtos e procedimentos são orientados por uma lógica cidadã. Desse modo, a comunicação organizacional passa a ser a comunicação pública de uma instituição que não objetiva apenas informar e convencer, mas ouvir o que a população tem a dizer. (GERALDES; SOUSA, 2014)

Diante do que foi exposto, é possível afirmar que a inserção da LAI na comunicação da Marinha favorece o entendimento sobre a dimensão comunicacional da norma. Tal proximidade tem potencial para auxiliar num processo de integração efetiva com outros setores da comunicação, o que ainda não ocorre. A efetividade dessa relação pode contribuir para que haja uma evolução da comunicação desenvolvida segundo os preceitos da comunicação pública e, ao mesmo tempo, pode auxiliar na superação dos obstáculos institucionais que interferem na aplicação da lei.

5 CONCLUSÃO

A origem desta pesquisa está situada em um contexto profissional de aproximação com os assuntos da LAI. Progressivamente, o caminho foi sendo percorrido com auxílio das disciplinas, da orientação e da carga de leitura que acompanhou esta jornada. O aporte teórico construído e os pressupostos do referencial metodológico possibilitaram a elaboração de um estudo de caso sobre a LAI no contexto da Marinha, de forma a compreender como os requisitos da norma estão sendo aplicados, além de evidenciar os limites e as possibilidades decorrentes da inserção da lei no escopo da comunicação. Somaram-se a essa metodologia, as técnicas de análise documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas.

Para viabilizar o desenvolvimento do trabalho, as ações foram organizadas em torno de quatro objetivos específicos: avaliar a forma como a transparência ativa e a transparência passiva estão sendo aplicadas na instituição; levantar aspectos da cultura organizacional que interferem na aplicação da norma; averiguar a forma como o setor da legislação se relaciona com a comunicação; e propor sugestões que contribuam para melhorar a aplicação da norma e a integração com a comunicação.

Estudar a LAI no contexto de uma organização militar, tendo como referência a dimensão comunicacional, se mostrou uma escolha adequada, pois permitiu o levantamento de evidências que mostram um cenário de obstáculos institucionais decorrentes de um contexto social e organizacional que interferem na aplicação da norma e nas suas potencialidades. Além disso, foi possível propor soluções que podem contribuir com a melhoria desse cenário.

Em relação ao contexto social que envolve a LAI, os aspectos mais relevantes foram apresentados no primeiro capítulo, cujo conteúdo concentra os principais conceitos-chave desta pesquisa, dispostos em cinco tópicos. O primeiro deles abordou o direito à informação, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e positivado no Brasil somente após a redemocratização. A materialização desse direito acontece, sobretudo, com a criação de leis de acesso à informação, o que ocorreu no Brasil com a aprovação da LAI, em 2011. O cenário de criação da lei e as várias normativas que a antecederam foram apresentados no segundo tópico, que também revelou alguns obstáculos socioculturais que a circundam. Como visto, a legislação representa um marco social significativo, pois criou mecanismos que viabilizam uma maior participação do cidadão nas questões de interesse público e uma maior fiscalização dos atos governamentais, condições relevantes para o fortalecimento da democracia e aprimoramento da gestão pública. O terceiro tópico apontou alguns aspectos culturais relacionados à histórica opacidade informacional dos órgãos públicos. O colonialismo, a apropriação do público pelo

privado são heranças portuguesas que estão na gênese da formação social brasileira e dificultam a construção de uma cultura da transparência. Este item também abordou a consolidação da cidadania a partir da ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Na sequência, foram destacados alguns princípios que integram a norma, como o fortalecimento da democracia e a participação social. A publicidade dos atos e das decisões governamentais foi abordada como condição essencial para o exercício da democracia. As reflexões sobre esse tipo de regime passaram, sucintamente, pela origem grega e finalizaram nos conceitos de esfera pública e democracia deliberativa, cujo aspecto principal é a defesa dos debates públicos como forma de legitimar os atos e as decisões do Estado. Por fim, o último tópico do referencial teórico discorreu sobre a dimensão comunicacional da LAI, uma perspectiva que possibilita ir além dos preceitos legais, ao considerar que a norma deve figurar como integrante da comunicação pública e como princípio das políticas de comunicação dos órgãos públicos. Nesse contexto, foram debatidos temas relevantes, como o direito à comunicação, a apropriação das informações, as várias vertentes da comunicação pública e a valorização da cidadania nos processos comunicacionais.

A ida a campo foi precedida por uma análise documental, na qual normas, manuais, portarias e outros documentos foram consultados a fim de reunir informações relevantes sobre a Marinha, as peculiaridades da comunicação e a estruturação da LAI na instituição. Em um segundo momento, foram avaliados o site e os relatórios estatísticos do e-SIC, que ajudam a mostrar como as regras da transparência ativa e passiva estão sendo cumpridas. As evidências encontradas foram relatadas no segundo capítulo, estruturado em três tópicos: no primeiro, foram abordadas características organizacionais da Força, como missão, composição, estrutura, além de ter sido realizada uma aproximação sociológica que destacou aspectos da cultura organizacional militar, como a hierarquia e a disciplina, que condicionam as relações dos militares entre eles e deles com o restante da sociedade. O segundo tópico tratou da comunicação desenvolvida na instituição, descrevendo alguns marcos históricos da atividade, a estrutura do Centro de Comunicação Social da Marinha e outros dados relevantes oriundos dos documentos que estabelecem as diretrizes da comunicação. Como visto, a atividade pode ser definida como uma comunicação organizacional integrada, situada no nível estratégico, em cuja prática prevalecem características de uma comunicação institucional, ou seja, com foco na divulgação de informações positivas sobre a instituição. O terceiro e último tópico trouxe a estrutura da LAI, criada para cumprir as determinações legais. Foram mostrados a composição do departamento, os procedimentos internos empregados na transparência passiva, a forma

como a transparência ativa é efetivada, as instâncias recursais, entre outros pontos. O mapeamento dos pedidos de acesso à informação também está relatado neste tópico.

O terceiro capítulo apresentou a pesquisa de campo, destacando as principais evidências obtidas por meio da observação e das entrevistas. Em seis dias de visita ao CCSM, foi possível observar o trabalho dos integrantes do Departamento de Informação ao Cidadão e entrevistar 29 militares, sendo 13 operadores da norma e 16 profissionais da comunicação. As entrevistas realizadas, pessoalmente e por telefone, possibilitaram compreender a opinião dos militares sobre a LAI, as relações com a cultura organizacional, as dificuldades institucionais e a interface da norma com a comunicação. Por fim, o último tópico abordou a análise dos resultados em diálogo com o referencial teórico e com a metodologia adotada, além disso apresentou possíveis soluções para os problemas encontrados.

As evidências obtidas na pesquisa empírica, somadas às que foram colhidas nas entrevistas realizadas no primeiro ano desta pesquisa, sugerem que nos setes anos de vigência da norma poucas alterações ocorreram na estrutura e nos procedimentos criados. Assim, algumas dificuldades permanecem, como a falta de treinamento para os operadores da LAI, por exemplo. Outro aspecto relevante é que a quantidade de militares trabalhando com a norma permanece praticamente a mesma, a despeito da criação do serviço de Ouvidoria e do aumento do número de pedidos de acesso à informação em relação ao período inicial.

A falta de recursos humanos também explica, em parte, os problemas verificados no cumprimento dos requisitos de transparência ativa. A partir dos relatos, observou-se que não há controle formal de rotinas nem procedimentos para atualização das informações disponibilizadas nessa categoria. Faltam parâmetros, planejamento e controle, o que se manifesta na desatualização das informações, na falta de contextualização e na linguagem utilizada.

Outro obstáculo presente é a gestão documental, condição essencial para um melhor funcionamento da LAI. A falta de investimento em um banco de dados acarreta diversos transtornos, entre os quais a sobrecarga de trabalho para os operadores da norma e a dificuldade de produzir, ou até mesmo localizar, as informações solicitadas pelo cidadão em um curto espaço de tempo.

Uma das poucas alterações de procedimento citada pelos operadores está relacionada à divulgação de uma norma interna orientando os militares a consultarem seus superiores hierárquicos em vez de fazer uso da LAI e, mesmo assim, a pesquisa empírica mostrou que há vários pedidos cujos demandantes são militares da própria instituição. Essa situação é

complexa, pois envolve o aspecto hierárquico da cultura organizacional e, ao mesmo tempo, implica uma questão mais abrangente, que é a condição de cidadão desses militares.

O mapeamento da transparência passiva revelou que não há pedidos sem resposta na Marinha nem fora do prazo regulamentar, o que denota um esforço institucional de processar os pedidos. No entanto, é sintomático observar que, em 40% dos pedidos de acesso à informação, o cidadão não recebeu integralmente o que foi solicitado, sendo 7% de respostas parciais e 33% de justificativas pela não disponibilização. Nesse mesmo sentido, é relevante observar que a condição das respostas recebidas foi a justificativa mais utilizada pelos cidadãos para entrarem com recurso contra a instituição. Trata-se de informações consideradas incompletas ou que não foram solicitadas. Uma análise apurada desses dados em pesquisas futuras pode revelar se existem aspectos institucionais que dão origem a essa realidade, como problemas técnicos ou decorrentes de uma cultura de resistência de não disponibilizar informações, por exemplo.

A partir das entrevistas, foi possível verificar também que a forte hierarquização impacta na efetivação da norma, pois existem vários níveis que as informações precisam percorrer antes de serem disponibilizadas aos cidadãos. Foram citados ainda o desconhecimento sobre a LAI e uma falta de conscientização sobre a relevância social que a caracteriza, o que pode ser explicado, em parte, pela falta de divulgação interna em relação à norma.

Sobre os limites e as possibilidades relacionados à inserção da LAI na comunicação, é preciso destacar que essa realidade tem potencial para auxiliar na superação dos obstáculos organizacionais mencionados, entretanto há limites que dificultam uma maior integração do setor com a atividade. Um deles se manifesta na forma como a comunicação é desenvolvida. De acordo com a análise documental e os relatos obtidos nas entrevistas, trata-se de uma comunicação organizacional integrada e estratégica, que privilegia a divulgação de informações positivas, mas que não se ampara em alguns pressupostos da comunicação pública, como diálogo, transparência e valorização da cidadania.

Por outro lado, é interessante constatar que, ao longo do tempo, a comunicação na Marinha passou por um desenvolvimento significativo, passando do nível operacional para o estratégico. A atual reestruturação da atividade, evidenciada na pesquisa de campo, é um indício de que essa mudança continua ocorrendo e pode representar uma alteração do nível estratégico para o político. Se acompanhada de princípios que integram a LAI, como transparência e participação social, por exemplo, essa transformação pode representar uma guinada para a comunicação organizacional efetivamente pública.

Como visto, o contexto de aplicação da LAI na Marinha está permeado de obstáculos sociais e organizacionais que dificultam a aplicação efetiva. A análise dos dados também sugere que há limitações na inserção da norma no escopo da comunicação, o que denota a relevância de desenvolver soluções que possam contribuir com a mudança desse cenário. Algumas delas foram indicadas nesta pesquisa e outras podem ser formuladas a partir de diversas fontes, como a experiência dos operadores da norma, a análise dos pedidos de acesso à informação e os depoimentos de cidadãos que fazem uso das informações disponibilizadas pela Marinha.

Sobre as potencialidades decorrentes da aproximação com a comunicação, é possível afirmar que tal realidade favorece o entendimento sobre a dimensão comunicacional da norma, além de ter potencial para auxiliar na efetiva aplicação da LAI e em uma melhor integração do setor com a comunicação. Para tanto, é necessário que as reflexões decorrentes considerem o contexto social, a cultura organizacional militar e os princípios que regem a comunicação.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para as reflexões relacionadas ao direito à informação e à comunicação pública, além de auxiliar na superação de barreiras organizacionais que envolvem à LAI, de maneira a promover uma maior participação dos cidadãos na gestão e na comunicação desenvolvida nos órgãos públicos. De forma mais específica, espera-se que as reflexões aqui geradas possam colaborar para o aperfeiçoamento da comunicação na Marinha, uma das aspirações que norteia o desenvolvimento desta pesquisa desde a origem.

REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARTIGO 19. **Identidade Revelada** – entraves na busca por informação pública no Brasil. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2018/05/15/identidade-revelada-entraves-na-busca-por-informacao-publica-no-brasil/>. São Paulo, 2018. Acesso em: 20 ago. 2019.
- ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2014/06/23/relatorio-monitoramento-lai-2013/>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- BATISTA, Carmem Lucia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, n.26, p. 204-222, jul. 2012.
- BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- 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.
- BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 277-294, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papyrus, 1996.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo n 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.
- BRASIL. **Decreto n. 7.724**, de 16 de maio de 2012a. Regulamenta a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 set. de 2018. Acesso em: 30 de setembro de 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**/ Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em: 30 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.111**, de 5 de maio de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm. Acesso em: 22 de agosto de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.301**, de 9 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5301.htm. Acesso em: 22 de agosto de 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.880**, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 28 set. 2018.

BRUXEL, Laerson. O CDES Debate público, elites e mídia. In: WEBER; COELHO; LOCATELLI (Org.). **Comunicação Pública e Política**: pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017.

BUENO, Wilson da Costa. Política de Comunicação: só poucas organizações podem ter. **Comunicação empresarial Online**, 2009. Disponível em: http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/comunicacao_corporativa/artigo13.php. Acesso em: 17 de out. de 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, C. **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na academia militar das agulhas negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

CASTRO, C; LEIRNER, P. (Orgs.). **Antropologia dos militares**: reflexões sobre pesquisa de campo. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, Volume 02, Issue 02, p. 43-56, 2000.

CERATTI, Rubem Kaipper; MORAES, Rodrigo Fracalossi de; FILHO, Edison Benedito da Silva. Confiança nas Forças Armadas brasileiras: uma análise empírica a partir dos dados da pesquisa SIPS - Defesa Nacional. **Opin. Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 132-156, abr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762015000100132&script=sci_arttext

CGU. **Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal**. 2019. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes>. Acesso em: 17 de setembro de 2019.

CGU. **Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas**: rumo ao sistema participativo. 2012. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf. Acesso em: 24 de agosto de 2019.

CGU. **Acesso à Informação Pública**: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: 27 set. de 2018.

CGU. **Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-SIC)**. Versão 3.1.16. Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx. Acesso em: 26 set. de 2019.

COELHO, E. C. **Em busca de identidade**: o exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza; LIMA, Marcia H. T. de Figueredo. 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.

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.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS A. (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNCSH, Margarida Maria Krohling; (Org.) **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

DUARTE, Márcia Y. M. Estudo de caso. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

DUARTE, Jorge. **Instrumentos de Comunicação Pública**. In: Duarte, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

DUTRA, Délia. Reflexões sobre a construção de um problema-e-objeto. In: MALDONATO, Alberto Efendy (Org.). **Metodologias de pesquisa em comunicação**: olhares, trilhas e processos. Porto Alegre: Sulina, 2006.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta**: os usos da lei de acesso por jornalistas. 2015. 148 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

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

FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramalhete. 42. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

GERALDES, Elen. Política de comunicação nas organizações: a terceira esfera. In: SOBRINHO, Asdrubal Borges Formiga *et al.* (Org.). **Muito Além dos Meios: Comunicação Organizacional: Desafios e Interfaces**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

GERALDES, E.; SOUSA, J. Encontro marcado: a LAI como política de comunicação nas organizações públicas. In: ALAIC. **Anais...** Peru, 2014.

GERALDES, E.; SOUSA, J. As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2013, Manaus. XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. **Anais...** São Paulo: Intercom Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013.

GERALDES, Elen *et al.* O Direito Humano à Comunicação e à Informação: em busca do tempo perdido. In: JUNIOR, Jose Geraldo de Sousa *et al.* (Org.). **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**. Brasília: FAC-UnB, 2017.

GERALDES, Elen, LIMA, Valquiria, LOPES, Helen. Desafios da Implantação da Lei de Acesso à Informação nas Forças Armadas brasileiras: uma visão comunicacional. In: 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. **Anais...** Joinville-SC, 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, 35, 2012. Fortaleza. **Anais eletrônicos**. Intercom: São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

GOFFMAN, Erving. **Prisões, manicômios e conventos**. Tradução: Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GÓIS, Veruska Sayonara de. **O direito à informação jornalística**. São Paulo: Intermeios, 2012.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. 2007. 208 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GOMES, Wilson *et al.* Novos desafios para a ideia de transparência pública. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação** | E-compós, Brasília, v. 21, n. 2, maio/ago. 2018.

GONZALÉZ DE GÓMEZ, M. N. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação** [online], v. 31, n. 1, jan./abr. 2002, pp. 27-40. Disponível em: <http://repositorio.ibict.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 15 out. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

HASWANI, M. F. Comunicação Governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. **Organicom** [online], ano 3, n.4, São Paulo, 1º semestre 2006: 24-39. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138909>. Acesso em: 22 out. 2018.

HASWANI, Mariângela F. Comunicação pública 360 graus e garantia de direitos. In: KUNSH, Margarida Maria Krohling; (Org.) **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado**: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.

JARDIM, José Maria; MIRANDA, Vanessa Leite. A implantação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro. XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVI ENANCIB). **Anais...** João Pessoa-PB, 2015.

KANT, Immanuel. **La paz perpétua**. Madrid, Editora Tecnos, 1985.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: Matos, Heloiza (Org.). **Comunicação pública**: Interloquções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013.

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

LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da **Metodologia científica**. Eva Maria Lakatos, Marina de Andrade Marconi. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2. Ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

LEIRNER, Piero de Camargo. **Meia-volta, volver**: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. Rio de Janeiro/São Paulo: FGV/Fapesp, 1997.

LEMOS, André (Org.). **Cidade digital**: portais, inclusão e redes no Brasil. Salvador: Ed. UFBA, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/137/4/Cidade-digital_RI.pdf. Acesso em: 9 maio 2019.

LIMA, Marcia *et al.* Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: A Lei de Acesso à Informação como Marco Divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

LIMA, Valquiria. GERALDES, Elen. A Lei de Acesso à Informação na Marinha do Brasil: um mapeamento da transparência passiva na instituição. **Revista Analisando em Ciência da Informação - RACIn**, v.7, n.1, jan.-jun., 2019

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n. 8, p. 5-40, 2007.

LOPES, Hellen; GERALDES, Elen. Lei de Acesso à Informação nas universidades federais brasileiras: estado da arte e primeiros apontamentos. In: 40º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. **Anais...** Curitiba, 2017.

MARINHA DO BRASIL. Diretrizes para o reposicionamento. Comunicação Social da Marinha Anexo do Memo nº 12/2019 do CM. Brasília, 2019a.

MARINHA DO BRASIL. Manual de Comunicação da Marinha. Brasília, 2018a.

MARINHA DO BRASIL. Plano de Comunicação Social. Centro de Comunicação Social da Marinha, 2018b.

MARINHA DO BRASIL. Normas para o serviço de Informação ao cidadão no âmbito da Marinha do Brasil (SIC-MB). EMA-138. 2017.

MARINHA DO BRASIL. Regimento Interno do Centro de Comunicação Social da Marinha. Portaria nº 1º/2016.

MARINHA DO BRASIL. História naval. [201-]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cft/node/66>. Acesso em: 6 nov. 2019.

MARINHA DO BRASIL. Missão e visão de futuro da Marinha. [201-]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/content/missao-e-visao-de-futuro-da-marinha>. Acesso em: 27 set. 2019.

MASSENSINI, Luís Rogério. Os desafios para a implementação da lei de acesso à informação pública 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.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública e a rede: podemos o que queremos? In: MATOS, Heloiza (Org.). **Comunicação pública**: Interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013.

MATOS, H. **Capital social e comunicação**: interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2ª edição, revisada e atualizada. Brasília: UNESCO, 2009.

MESQUITA, Wákila. **A implementação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2015.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2014.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Rio de Janeiro: FGV, 2017. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716/72524>. Acesso em: 18 out. 2019.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Lucia Helena. **50 anos de Comunicação Social na Marinha**. Organização: Centro de Comunicação Social da Marinha, 2011.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOURA, Maria Aparecida *et al.* **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Contexto, historicidades e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

NEGRINI, Vanessa. **Comunicação Pública e Efetividade da Justiça: Uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

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: 10 set. 2018.

PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. **Democracia, agir comunicativo e tecnologia: a contribuição da tecnologia para a democracia, sob a ótica de Jürgen Habermas**. Curitiba, PR: CRV, 2014.

RIBEIRO, Ana Maria. **Organização e Acesso à Informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após Promulgação da Lei de Acesso à Informação**. 2016. 282 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Faculdade de Ciência da Informação. Universidade de Brasília, 2016.

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, nov. 2013. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3474>. Acesso em: 23 ago. 2019.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/legislacao-de-acesso-aos-arquivos-no-brasil-um-terreno-de-disputas-politicas-pela-memoria-e-pela-historia-georgete-medleg-rodrigues/view>. Acesso em: 23 ago. 2019.

RODRIGUES, Karina. **Relações civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SALIM, Elisa Ramalho. **Comunicação Pública e Lei Maria da Penha**: as estratégias comunicativas na perspectiva do usuário. 2019. 196 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Daniela. B. **Transparência na Esfera Pública Interconectada**. Dissertação de mestrado, Faculdade Cásper Líbero, 2010. Disponível em: <https://casperlibero.edu.br/mestrado/dissertacoes/transparencia-na-esfera-publica-interconectada/>. Acesso em: 17 out. 2018.

SILVA, Shirlene Linny. Transição política e a construção do direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Democracia digital**: Publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 27-53.

STUMPF, Ida Regina. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2017

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER; COELHO; LOCATELLI (Orgs.). **Comunicação Pública e Política**: pesquisa e práticas: Pesquisa e Práticas. Florianópolis: Insular, 2017.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da Comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul, Difusão Editora, 2011.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookmam, 2010.

ZÉMOR, Pierre. As Formas da Comunicação Pública. In: DUARTE. **Comunicação Pública:** Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.