

ENCONTRO MARCADO: A LAI COMO POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS¹

GT18: Ética, Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação

Elen Geraldes, UnB, Brasil

elenger@ig.com.br

Janara Sousa, UnB, Brasil

janara.sousa@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é assinalar o encontro entre a Lei de Acesso à Informação, sancionada em 2011, e as políticas de comunicação nas organizações públicas, que devem apontar fundamentos, valores e diretrizes para planejar e executar a comunicação nessas instituições. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental, constitui-se de quatro momentos: Promessas e expectativas, sobre o surgimento tardio da LAI no país e o cenário temático que a envolve; Segredos e mentiras, que aborda a cultura da opacidade em oposição à da transparência; a Terceira Esfera, uma delimitação do espaço ético-político em comparação ao estratégico e operacional na comunicação organizacional; e Limites e possibilidades, apontando os desafios, ganhos e eventuais perdas deste encontro. As principais conclusões são que a LAI pode ser uma importante aliada na busca de transparência do Estado brasileiro. Para isso, as organizações devem adotar a

¹ Artigo apresentado ao GT 18 “Ética, direito à informação e liberdade de expressão” da 12^a. Alaic, Lima, Peru

transparência como um fundamento de suas políticas de comunicação, um valor mais duradouro diante da transitoriedade e das mudanças decorrentes dos cenários, enfrentando, muitas vezes, gestões governamentais cujo foco é exclusivamente a propaganda de suas ações.

Palavras-chave: Lei de Acesso a Informações Públicas; Comunicação Pública; Políticas de Comunicação; Transparência.

Promessas e expectativas

A Lei de Acesso à Informação foi sancionada em novembro de 2011, tornando o país o 90^a do mundo a ter uma legislação específica sobre o assunto. Sua criação é fruto de uma expectativa de transparência do estado brasileiro, assinalada na Constituição de 1988, de um cenário internacional em que o direito à informação torna-se cada vez mais valorizado, e de uma série de movimentos que envolvem a sociedade civil, como a realização do Fórum Nacional pelo Direito de Acesso a Informações Públicas, coordenado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, no qual participaram profissionais da área, gestores, pesquisadores e grupos de luta pela democratização das comunicações.

Até por ser “tardia”, a Lai brasileira dialoga com vários modelos e experiências internacionais, baseando-se neles e até ultrapassando-os. Mostra-se arrojada por ter uma dimensão ativa, em que o Estado presta contas à sociedade por seus atos e gastos, e por uma dimensão passiva, em que a sociedade interpela o Estado. É inovadora ao estabelecer a internet como o meio prioritário para essas informações serem disponibilizadas e acessadas, ao não exigir justificativas dos usuários do sistema, ao ser isenta de taxas e cobranças monetárias, e ao estabelecer prazos bastante rígidos para a resposta das organizações solicitadas. A Lai chega a ser surpreendente por sua universalidade, já que se aplica aos três

poderes e aos níveis municipal, estadual e federal, e, portanto, abrange as diferentes, até contrastantes, realidades do serviço público brasileiro.

Essa aparente ousadia da norma criou muitas expectativas desde que entrou em vigor. Uma delas era a possibilidade de desvendamento do passado, com o esclarecimento sobre a violência estatal durante a ditadura e o resgate de documentos secretos, por exemplo. Outra expectativa, desta vez negativa, era a de que a lei exigisse um esforço exagerado dos órgãos públicos, sobrecarregando estruturas já pouco eficientes, devido à falta e ao obsoletismo de equipamentos e ao reduzido número de servidores, da má distribuição dos postos de trabalhos, e, em alguns casos, da baixa capacitação.

Em 2014, menos de dois anos após a sua implantação, a “poeira” baixou. A Lei aparentemente pegou. Quais se constituem hoje suas promessas e expectativas, mas também seus riscos?

Os primeiros estudos sobre os usuários da lei começam a surgir. Um deles, que utiliza a categoria jornalística, mostra as conquistas que esses profissionais identificam com a lei, mas também apontam as limitações, como atendimentos não padronizados em diferentes órgãos e a burocratização do processo. Não se trata de demora para responder, mas de banalizar. As perguntas, respondendo-as parcialmente ou enviando o usuário para sites e bibliotecas, em um jogo de empurra-empurra. A burocratização da lei surge como uma ameaça, e para contrabalançá-la acenamos com um processo inverso: tornar a norma comunicativa, inseri-la como política nas organizações públicas e, dessa forma, integrar produtos e processos comunicacionais da organização em prol de valores como transparência e diálogo.

Para tornar a norma comunicacional, é importante, sobretudo, compreender as barreiras culturais a ela. Dessa forma, tentaremos situar os antecedentes de segredos e mentiras, o caldo cultural de opacidade que ao permear o estado brasileiro pode ser uma dificuldade, ou empecilho, para o sucesso da lei.

Segredos e mentiras

A Lei é um ponto de partida importante para se pensar a relação do estado brasileiro com a sociedade. Essa relação é complexa, pois oscila entre a falta e o excesso. O Estado brasileiro historicamente faltou ao seu compromisso de proteger grupos vulneráveis e tratar a todos os cidadãos, das diferentes regiões brasileiras, com equidade. Por outro lado, também há um excesso de Estado, que pode ser compreendido como uma tendência à ruptura com a sociedade e ao estabelecimento de governos autoritários. Trata-se de um Estado distante, cujos mecanismos de funcionamento são variáveis, dispersos e desconhecidos de boa parte da população. Um Estado opaco.

Mas como esse paradigma é construído? Quais circunstâncias históricas o justificam e são por ele justificadas?

O passado colonial e escravocrata do país pressupõe um Estado que usa generosamente da coerção, e pouco da coesão. Esse Estado não tem grande necessidade de legitimação, já que está aparelhado para punir, reprimir e combater. Não se cultiva ou estimula a tradição do debate e da crítica. Dessa forma, o silêncio é um sinal, um sintoma do autoritarismo do Estado. Mas não é só isso.

O Estado brasileiro não desenvolveu o hábito de produzir e compartilhar informações com toda sociedade porque historicamente, culturalmente, ele dialoga

com um grupo da sociedade, com uma classe que usa da informação exclusiva como um privilégio a mais. Saber de uma ação do Estado com antecedência pode significar acesso a recursos, sair na frente em uma corrida cujos vencedores já estão, de antemão, definidos.

Historicamente, o Brasil é herdeiro do Estado patrimonialista português, uma lógica construída com raízes no absolutismo, em que o monarca, além da herança divina da qual fazia jus, era detentor da terra e seus tesouros. Tudo pertencia ao rei que naquele momento era o próprio Estado, no qual “se confundem seus aspectos público e particular” (FAORO, 2001). O soberano misturava o público e o privado a tal ponto que era ele quem escolhia, muitas vezes de forma monocrática, o que seria publicado ou não. A publicidade – ou a transparência – era uma decisão dele, personalíssima. Por isso, as aparições e pronunciamentos reais eram raros eventos, envoltos em uma aura de opacidade e segredos nunca totalmente desvelados. Traçado pela lógica da história, o paradigma da opacidade perpetuou-se em nosso país.

Para alguns pensadores da gênese do estado brasileiro, o modelo absolutista foi copiado no Brasil sem muitas distinções. “De um modo geral, pode-se afirmar que a administração portuguesa estendeu ao Brasil sua organização e seu sistema, e não criou nada de original para a colônia” (PRADO JR., p.320). Caio Prado Jr. nos apresenta o instituto do poder, no Brasil Colonial, como sendo o próprio rei: expressão integral deste poder, síntese completa do Estado.

Segundo o historiador, a própria divisão entre direito público e direito privado que fazemos no nosso direito moderno “deve ser entendida então, e entre nós, de uma forma bem diversa da dos nossos dias” (PRADO JR., p. 317). Seu relato da monarquia portuguesa é a de um organismo imenso “que vai do rei sua cabeça,

chefe, pai, representante de Deus na terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades (...)" (idem, p. 318).

Não é à toa que dessa síntese de atribuições e papéis surgiria a cultura do uso privado do bem público e o culto à personalidade, que, em nossa análise, são obstáculos à construção da cultura de transparência. O controle das informações nas mãos dos agentes políticos e públicos configura uma assimetria de poder entre os atores que compõem o jogo democrático. Contudo, os atores beneficiados por essa desigualdade garantem a manutenção de um status assimétrico: continuidade do patrimonialismo, disfunções na burocracia, conservação do compadrio.

Já Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, pode nos amparar na compreensão da cultura do segredo ao conceituar o "homem cordial", estrutura semântica em que uma certa cordialidade se alia ao individualismo, e que se relaciona com um Estado que é a ampliação de seu círculo familiar. Daí decorre, segundo o autor, o uso privado dos bens públicos, e podemos acrescentar, a privatização das informações públicas. Para Holanda, "não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [em que as ideias de Estado e família se confundiam], compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público (HOLANDA, 2011, p. 145).

Para esse historiador, na "mentalidade cordial" do brasileiro encontram-se vários traços importantes, como a sociabilidade apenas aparente, que na verdade não se impõe ao indivíduo nem tampouco exerce efeito positivo na estruturação de uma ordem coletiva. Nasce daí o individualismo, que aparece focalizado de outro ângulo e se manifesta como relutância frente a lei que o contrarie. A esse individualismo liga-se a falta de capacidade para aplicar-se a um objetivo exterior.

A cordialidade que ele pontua não se referiria à afabilidade própria das relações privadas, mas na sua manifestação no ambiente público – o Estado e sua administração. O “homem cordial” seria avesso à hierarquia, arredio à disciplina, desobediente às regras sociais e afeito ao patrimonialismo, ao paternalismo e ao compadrio. Essa figura estaria na gênese da cultura política brasileira: uma herança portuguesa dada à fidalguia indistinta misturada às culturas negra e indígenas.

Ao apresentar as distinções entre os funcionários “patrimonial” – para quem a gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular” – e burocrático – para o qual na Administração Pública prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem as garantias dos cidadãos –, Holanda observa que o primeiro prevalece sobre o segundo.

“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” (HOLANDA, 2011, p. 146).

Diante desse quadro, é possível inferir os significados, transformações e desafios que a LAI oferece. Se o paradigma do silêncio manteve-se em vigor em grande parte da história brasileira, o paradigma da transparência corresponde a uma expectativa, a uma possibilidade. A constituição de 1988, ao tornar obrigatórios os concursos públicos, garantir o direito do cidadão às informações sob a custódia da Administração Pública, oferecer remédios constitucionais voltados à garantia de

informação, como o *Habeas Data*, e assumir a transparência como um valor de Estado, contribui sobremaneira para o fortalecimento dessa possibilidade.

Tal como é entendido na política, o conceito de transparência nasce nas ciências da terra e pode ser compreendido como a propriedade de olhar através dos objetos. Na política, essa propriedade é atribuída às instituições que permitem que os cidadãos olhem por meio de suas estruturas e lógicas, tomando assim consciência dos fluxos de informação e de poder (DA SILVA, 2010).

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

A cultura da transparência, além de se admitir o acesso à informação como um direito difuso e fundamental, pertencente à coletividade, entende que a publicização de informações públicas oferece ganhos à sociedade e aos governos, como controle social e ao combate à corrupção.

O controle social é aquele realizado pelo cidadão e, em geral, se dá de forma complementar ao controle institucional. Uma vez que controladores e auditores do Estado não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo, o cidadão, de posse das informações, assume a posição de controle do Estado, controle esse ativo e participativo. Ao atuar na dimensão do controle social, o cidadão atenta-se

ainda para o abuso de poder, para a implementação de políticas públicas baseadas em motivações privadas e forma decisões de política baseadas em reforço (reeleição) ou sanção (não eleição). Assim, o cumprimento desse dever contribui para aumentar a eficiência do poder público e para o amadurecimento da democracia.

No que se refere ainda à Lei de Acesso à Informação Pública, há outros ganhos para a cidadania em termos de incremento da comunicação: além do dever de realizar a transparência ativa – oferecer informações ao cidadão antes que sejam demandadas –, os dados deverão ser objetivos, claros e compreensíveis a qualquer um; e a linguagem técnica deverá ser traduzida para o dia a dia.

A Terceira esfera

Incrementar a comunicação da Lai passa por mudar a cultura do estado brasileiro e das organizações públicas que o compõem. Embora a constituição determine a importância da transparência, por exemplo, o cotidiano e o clima organizacionais nem sempre favorecem essa prática e podem até desconstruí-la ou impossibilitá-la. E qual o espaço da mudança cultural nas organizações públicas?

A comunicação organizacional pode ser um importante ator na mudança cultural, já que se preocupa continuamente com a identidade das organizações, sua imagem e sua reputação. Na comunicação organizacional convivem três momentos igualmente importantes: o tático-operacional, de elaboração e execução de produtos comunicacionais, o planejamento, em que a gestão dos recursos financeiros e humanos é alinhada para a realização de objetivos, e o ético-político, do qual surgem princípios, fundamentos e valores que orientarão a comunicação, em consonância com a identidade da organização. A dimensão ético-política, que também podemos chamar de Terceira Esfera, é mais duradoura,

pois não tende a oscilar com as ameaças e oportunidades do cenário, mas dialoga com a missão, um espaço de permanência e resistência.

As organizações públicas são o espaço em que a Lai pode acontecer ou não, em que ela pode ser um simulacro ou um convite à escuta do cidadão. Para isso, o direito à informação e o espírito da LAI devem estar inscritos como política de comunicação na organização pública, seu fundamento, um valor formador. 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 ser comunicação pública, produzida por um Estado que não quer somente se divulgar, mas se conhecer melhor, ouvir a população e se deixar conhecer.

Se a transparência é um fundamento ou diretriz da política de comunicação de determinada organização pública, o planejamento, em sua busca por sustentabilidade institucional, passa a reafirmar um objetivo entre vários outros: o de efetivar essa transparência. Esse objetivo é contemplado por recursos e ações que visam a um atendimento mais eficaz, por exemplo, e à inclusão da etapa de divulgação e avaliação nos projetos/ processos desenvolvidos pela organização.

Quando o espírito da LAI adentra a terceira esfera de uma organização, a ouvidoria passa a ser tratada como um espaço comunicacional, como um canal muito oportuno e eficaz de ouvir o cidadão. Ela gera informações que poderão ser utilizadas nos produtos e processos da organização, como pautas que a sociedade demanda, como silêncios que a sociedade quer superar.

Para realizar essa mudança cultural, uma diretriz fundamental das políticas de comunicação é a educação para a comunicação. Essa educação, do ponto de vista interno, pode representar que:

- a) Todo processo desenvolvido na organização seja bem informado aos e por seus integrantes. Não cabe mais a percepção de que um processo organizacional só será conhecido quando estiver concluído e assim puder ser “divulgado” à sociedade. Não. Os processos passam a ser comunicados durante a sua realização, podendo, dessa forma, contar com a participação, a colaboração e a crítica do cidadão. Essa é a regra. Processos confidenciais ou secretos só serão assim definidos a partir de justificativas muito claras – sabendo-se que, em um momento, serão conhecidos pela sociedade, já que a lei trata o ultraconfidencial como um aspecto temporário de determinado documento
- b) As informações têm diferentes usos em diferentes setores da organização, mas não cabe mais o princípio de que funcionários com pouco tempo na instituição ou em posições hierarquicamente inferiores devem ser deixados de lado de qualquer informação importante. É necessário um compartilhamento contínuo de informações nos vários setores da organização;
- c) As informações solicitadas pelo público, normalmente recebidas e encaminhadas pela ouvidoria, devem ser tratadas como importante elemento formador da organização – podem e devem ser pautadas, material a ser tratado nos sites, ponto de partida para a organização se avaliar e crescer;
- d) Não basta a organização esperar pelo público. É importante que nos vários momentos do atendimento à população seja feito um convite à participação, as críticas, às sugestões, aos questionamentos. Deve ser claro para o interlocutor que sua pergunta foi importante e teve retorno.

Deve-se destacar que a educação para a comunicação não deve ser um processo vivenciado exclusivamente pelas organizações públicas, mas por outras organizações que aspiram contribuir para que a sociedade brasileira seja mais transparente e mais democrática. Essa educação exige alguns pré-requisitos materiais, como o amplo acesso à internet – seja por meio de equipamentos quanto a uma rede de boa velocidade, confiável e neutra – e de formação, como a diminuição do analfabetismo e o aumento da escolaridade da população.

Limites e Possibilidades

Como observamos no percurso deste artigo, a LAI brasileira é herdeira de expectativas acumuladas em longos períodos de ditadura no país e de grandes mudanças no cenário internacional. Beneficiada por esse acúmulo de experiências, e é inovadora ao ser aplicável nos âmbitos municipal, estadual e federal, nos três poderes, além de não exigir a identificação do solicitante, não envolver a cobrança de taxas e estabelecer prazos definidos. Inova ao destacar os dois movimentos que o estado deve adotar, o de transparência ativa e passiva, embora ainda tenha um órgão estatal, a Controladoria Geral da União, a avaliar o trabalho do próprio Estado.

Para que a lei se torne cada vez mais efetiva e atuante, cada vez mais legítima, há um primeiro limite a ser enfrentado: o da cultura da opacidade ou do segredo que sempre estiveram presentes no Estado brasileiro. Essa cultura se cristalizou pelo modelo coercitivo e autoritário do Estado, que não queria nem precisa se justificar perante a população, no qual as informações eram compartilhadas apenas com os mais próximos.

Para enfrentamento desse limite, 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.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bobbio, N. (1983). *Dicionário de Política*. Brasília: UnB.

Da Silva, D. B. (2010). *Transparência na Esfera Pública Interconectada*.

Dissertação de mestrado, Faculdade Cásper Líbero.

Faoro, R. (2005). *Os donos do Poder*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

Gallino, L. (2005). *Dicionário de Sociologia*. São Paulo: Paulus.

Holanda, S. B. (2011). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

Morin, E. (1998). *O método: as ideias*. Porto Alegre: Sulina.

Prado Jr., C. (2011). *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras.