



UFRR

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**ADRIANA MARIA SILVA DA CRUZ**

**ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO NORTE: UM ESTUDO SOBRE A  
UTILIZAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ANOS DE 2020 A 2022**

**BOA VISTA/RR  
2022**

**ADRIANA MARIA SILVA DA CRUZ**

**ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO NORTE: UM ESTUDO SOBRE A  
UTILIZAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ANOS DE 2020 A 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Roraima como requisito para obtenção do grau de Mestre em Comunicação, na área de concentração: Comunicação, Territorialidades e Saberes Amazônicos

Orientadora: Profa. Dra. Lisiane Machado Aguiar

**BOA VISTA/RR  
2022**

**ADRIANA MARIA SILVA DA CRUZ**

**ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO NORTE: UM ESTUDO SOBRE A  
UTILIZAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ANOS DE 2020 A 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Roraima como requisito para obtenção do grau de Mestre em Comunicação, na área de concentração: Comunicação, Territorialidades e Saberes Amazônicos.

Orientadora: Profa. Dra. Lisiane Machado Aguiar

---

Profa. Dra. Lisiane Machado Aguiar  
Orientadora/Curso de Comunicação/UFRR

---

Prof. Dr. José Tarcísio da Silva Oliveira Filho  
Coorientador/Curso de Comunicação/UFRR

---

Prof. Dr. Adrián José Padilla Fernández  
Professor visitante do PPGEduc da UFRR (membro externo)

---

Profa. Dra. Vângela Maria Isidoro de Moraes  
Programa de Pós-Graduação em Comunicação/UFRR (membro interno)

**Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)**  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

C957a Cruz, Adriana Maria Silva da.

Assembleias legislativas do norte : um estudo sobre a utilização da lei de acesso à informação nos anos de 2020 a 2022 / Adriana Maria Silva da Cruz. – Boa Vista, 2022.  
123 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Lisiane Machado Aguiar.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima,

Programa de Pós-Graduação em Comunicação.

1 – Comunicação. 2 – Assessoria. 3 – Jornalismo público. 4 – Lei de acesso à informação. I – Título. II – Aguiar, Lisiane Machado (orientadora).

CDU – 070(811)

## AGRADECIMENTOS

Parei um pouco e fiz uma reflexão sobre a minha trajetória até aqui, até o dia de defender este trabalho. E que palavra linda, defender. Esse momento só está sendo possível por toda a rede de apoio que tive desde que me propus a cursar o mestrado, logo, tenho muitas pessoas a quem agradecer.

Primeiramente, preciso agradecer a Deus por todas as coisas, por colocar em meu caminho anjos iluminados, que me sustentaram, me mostraram o caminho, me deram forças para seguir em frente sempre que eu caía e pensava em desistir. Sim, eu caí, e caí literalmente, bem no meio do processo de aprendizagem do mestrado, mas, mesmo assim, prossegui. Encontrei apoio em pessoas que caminharam comigo e, às vezes, por mim. Deus é bom, ele nunca nos abandona e tem propósito para tudo. Então, começo agradecendo o propósito de Deus nessa trajetória acadêmica.

Agradeço a querida amiga Sonia Lucia Nunes Pinto, que colaborou me impulsionando, me encorajando a vencer os desafios que se apresentavam. A minha especial amiga Cyneida Correia, que, desde o início, esteve me cobrando a participação no mestrado, me guiando; muitas vezes brigando por mim. É bom relembrar tudo agora e ver o quanto amadurecemos; sofremos, mas vencemos dias difíceis juntas. Se não recebesse a ajuda dessa grande companheira, não estaria escrevendo essa página da minha história hoje. Para você, Cyneida, meu muito obrigada, sua ajuda foi importante, você sabe. A uma pequena gigante jornalista chamada Vanessa Brito, que me aconselhou a escolher, desde sempre, a Dra. Lisiane, mais desse anjo chamado Lisi falamos depois. Vanessa passou quase cinco meses me ajudando diariamente a fazer contato com as Assembleias Legislativas do Norte. Ligando, enviando mensagens, falando com assessores, secretárias e até deputados, tudo em busca de respostas para minha pesquisa. Ajudou-me a escolher o conteúdo para o caderno de orientação que idealizei, visitou sites, enfim, merece um obrigado especial. Aos colegas do trabalho por me suportar, entender e apoiar.

Ao meu mestre orientador Dr. José Tarcísio da Silva Oliveira Filho. Se cheguei até aqui, ele é um dos responsáveis, me segurou, me orientou, ouviu e ajudou. Gratidão, professor, por sua sensibilidade e apoio, que foram importantes para minha jornada acadêmica, não conseguiria sem a sua organização e

generosidade. Não posso deixar de fazer uma referência e um agradecimento especial à professora Dra. Vângela Maria Isidoro de Moraes, uma das professoras mais prestigiadas e amadas do curso de Comunicação da Universidade Federal de Roraima, orientadora de inúmeros trabalhos, que sempre colaborou com meus projetos, seja na vida acadêmica, profissional e até nas minhas lutas no movimento sindical. Não seria diferente agora nessa fase da minha vida acadêmica. Ela gentilmente encontrou espaço para atender meu pedido de socorro e contribuir com seus conhecimentos ao participar da avaliação da minha dissertação. Minha eterna gratidão, professora.

Do mesmo modo, externo minha gratidão ao professor Dr. Adrián José Padilla Fernández, renomado pesquisador, reconhecido por sua importante contribuição para a comunicação no estado, especialmente no mestrado de comunicação. Lembro que assisti atentamente a sua participação no Seminário Internacional de Metodologias Transformadoras, aonde fui prestigiar as amigas Cyneida e Soninha. E, anos depois, na banca da defesa da dissertação da Soninha. Sempre me chamou a atenção o amor à comunicação, as falas prudentes e postura dele. Não imaginava que ele traria seus conhecimentos para enriquecer minha pesquisa, por isso, minha eterna gratidão. Sou devedora da colaboração generosa de todos com o processo da minha dissertação, por aceitarem esse desafiador convite.

Agora vem o obrigado mais importante, para a pessoa que fez toda a diferença nesse processo, desde sempre: foi ela, Dr<sup>a</sup>. Lisiane Machado Aguiar. Uma profissional com formação humana extraordinária, sensível, cuidadosa, zelosa, responsável e, não posso deixar de dizer, respeitosa. Uma mulher notável. Ela foi minha inspiração. Desejei que fosse minha orientadora desde o momento em que li o seu trabalho, nem sequer a conhecia, pois ela não fez parte do grupo de professores com os quais estudei na graduação da UFRR. O destino cuida para que tudo fique em seu lugar.

O percurso para chegar aqui não foi fácil, enfrentamos uma pandemia, alguns nem conheciam essa palavra. Imagina acordar um dia e descobrir que estávamos vivendo uma calamidade pública mundial em saúde? Fui infectada pelo vírus da Covi-19, no ano de 2020, e considerada recuperada após o tratamento. Entretanto, a doença deixou sequelas. No meu caso, fui afetada com a perda de força muscular e outros problemas como inflamações, tendinites, problemas psicológicos, dores de cabeça, ansiedade, insônia, perda de memória e cansaço extremo. Tudo isso me

forçou a buscar tratamentos e fisioterapias. Sem muito sucesso. Mesmo assim, participei efetivamente de todas as atividades, meu desejo de concluir o mestrado me ajudou a continuar lutando pelo meu sonho.

Passada a qualificação, novas tribulações: reinfecção e perda da capacidade de locomoção. Tive que travar uma luta diária para continuar me movimentando, com a ajuda de medicamentos, fisioterapias e cuidado dos que me amam. Também houve o desafio de trocar de orientador. Isso me colocou mais uma vez no chão. Além disso, enfrentava problemas familiares, perda de entes queridos e amigos próximos, o que prejudicou minha capacidade de me concentrar, estudar ou escrever. Como disse no início, Deus tem propósito para tudo e, já me preparando para os problemas que ainda viriam, trouxe a Lisiane, que, como um anjo, me abraçou e me guiou pelo caminho mais suave que eu poderia percorrer. Uns meses depois, chegou sem avisar, um pouco antes da hora combinada no pré-natal, meu maior amor, meu neto Álvaro, por meio de uma cesariana de emergência. Foram mais de 18 dias de UTI-neonatal, mais de 26 dias de hospital e de muita luta pela vida.

E, agora, estou aqui, apresentando este trabalho a vocês. Só gratidão à generosidade e à ajuda de todas essas pessoas, acima de tudo à Lisiane por me aceitar e compreender, especialmente nesses dias conturbados. Sem a ajuda dela eu não teria conseguido. Como disse Raul Seixas, não diga que a canção está perdida, tenha fé em Deus, tenha fé na vida tente outra vez. É de batalhas que se vive a vida.

*Dedico este trabalho à minha família, minha mãe que me ensinou o valor do ensino e a não desistir. Tudo por você, dona Fátima. A minha amada filha Vitória, que me inspira à prática do amor, a estudar, aprender e vencer. Meu orgulho, foi tudo por você, por sua insistência, suas orientações e vontade de me ver crescer. Ao meu amor maior, Álvaro, meu netinho amado. Às minhas irmãs e irmãos, sobrinhos e amigos. Ao meu companheiro João Luís, que me ajudou a persistir, que leu, que sugeriu, que fez ovos cremosos nas madrugadas, comprou chocolate e Coca-Cola, e não me deixou desanimar.*

*“Não diga que a canção está perdida. Tenha em fé em Deus,  
tenha fé na vida. Tente outra vez.”*

*Raul Seixas*

## RESUMO

Esta dissertação foi pensada a partir da importância da Lei 12.527/2011, que dispõe sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI), para a comunicação nas Assembleias Legislativas do Norte. O objetivo é analisar a utilização da Lei de Acesso à Informação pelas assessorias de comunicação das assembleias legislativas do Norte do Brasil, no período de janeiro de 2020 a 2022, verificando a forma de utilização dessa norma para responder a produção da matéria; identificar os temas mais acessados, as áreas investigadas no poder Legislativo, além de levantar o número de demandas, a natureza delas, quais foram atendidas e o prazo para o atendimento. A metodologia aplicada foi a quali-quantitativa, documental e a análise de conteúdo dos portais de transparência dos estados do Norte em busca de informações sobre o acesso da população às informações públicas. Além da análise crítica problematizando o comportamento das assessorias de comunicação dos legislativos no retorno aos jornalistas. Ao fazer semelhante levantamento, foi possível reforçar hipóteses sobre as relações entre o Legislativo do Norte e a imprensa, tendo como problemática a verificação da forma como a LAI interferiu na relação entre a imprensa e a política e na imagem que a sociedade faz das assembleias legislativas durante este recorte temporal. Conclui-se que, para construção de uma democracia, torna-se indispensável o acesso claro e transparente à informação pública, além de uma maior participação popular, fortalecendo assim os sistemas democráticos. Apresentamos como resultado da pesquisa um caderno de orientação para uso do acesso à informação.

**Palavras-chave:** Comunicação, Assessoria, Jornalismo Público, Lei de Acesso à Informação.

## ABSTRACT

This dissertation was designed based on the importance of Law 12.527/2011, which provides for the Access to Information Law (LAI) for communication in the Legislative Assemblies of the North. The objective is to analyze the use of the Access to Information Law by the communication offices of the legislative assemblies in Northern Brazil, from January 2020 to 2022, verifying the way in which the law is used to respond to the production of the matter; identify the most accessed topics, the areas investigated by the legislature, in addition to surveying the number of demands, their nature, which were met and the deadline for compliance. The methodology applied was qualitative-quantitative, documental in addition to content analysis of what was found during the research. An analysis was also made of the transparency portals of the states in search of information on the population's access to public information. By carrying out such a survey, it was possible to reinforce hypotheses about the relationship between the Northern legislature and the press, with the problem of verifying how the LAI interfered in the relationship between the press and politics and in the image that society makes of the legislative assemblies. during this time frame. It is concluded that in order to build a true democracy, clear and transparent access to public information is essential, as well as greater popular participation, thus strengthening democratic systems.

**Keywords:** Communication, Advice, Public Journalism, Access to Information Law.

**LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – QUADRO TEÓRICO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI	29
QUADRO 2 – Quadro teórico da Comunicação Pública	34
QUADRO 3 – O JORNALISMO, A LAI E O LEGISLATIVO	48
QUADRO 4 – Quadro teórico o jornalismo, a LAI e o Legislativo	68
QUADRO 5 – Ficha de Avaliação dos Portais Eletrônicos	76
QUADRO 6 – Síntese das categorias do protocolo de análise utilizado na pesquisa	78
QUADRO 7 – Avaliação da transparência dos Portais Eletrônicos	85
QUADRO 8 – Transparência: Lei de Acesso à Informação	95

**LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Análise da utilização da LAI no primeiro ano	59
TABELA 2 – Assembleias que não responderam, responderam com atraso e no prazo	81
TABELA 3 – Tabela com Resultados das consultas às Assembleias Legislativas da Região Norte	81
TABELA 4 – Questionário apresentado às Assembleias com pedido de informações	87
TABELA 5 – Nível de Transparência dos Portais Eletrônicos das Assembleias Legislativas	94

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – Portal da Transparência do Estado Do Acre	83
FIGURA 2 – Portal da Transparência do Estado do Amapá	84
FIGURA 3 – Portal da Transparência do Estado do Tocantins	85
FIGURA 4 – Portal da Transparência do Estado de Rondônia	88
FIGURA 5 – Portal da Transparência do Estado do Amazonas	89
FIGURA 6 – Portal da Transparência do Estado do Pará	91
FIGURA 7 – Portal da Transparência do Estado de Roraima	93
FIGURA 8 – Cartilha Produzida para o Trabalho	98
FIGURA 9 – Ficha Técnica da Cartilha Produzida	99
FIGURA 10 – Explicação sobre a Lai na Cartilha Produzida	100
FIGURA 11 – Explicação sobre o Princípio da Publicidade	101
FIGURA 12 – A Transparência Pública na Cartilha	102
FIGURA 13 – O Acesso à Informação na Cartilha Produzida	103
FIGURA 14 – Como Funciona a Lai nas Assembleias	104
FIGURA 15 – Como Solicitar Informação por meio da Lai	105
FIGURA 16 – O Que se Considera para Efeitos da Lai	106
FIGURA 17 – O Que se Considera para Efeitos da Lai	107
FIGURA 18 – Procedimento de Acesso à Informação	108
FIGURA 19 – Informação Disponível: como Proceder	109
FIGURA 20 – Restrição de Acesso à Informação	110

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I – LAI</b>	<b>18</b>
1.1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E O DIREITO À INFORMAÇÃO.....	19
1.2 CONTRIBUIÇÕES SOBRE A LAI EM ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	21
1.3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA IMPLANTAÇÃO.....	25
<b>CAPÍTULO II - COMUNICAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>31</b>
2.1 CONCEITO E HISTÓRIA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	31
2.2 A ESFERA PÚBLICA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E A SOCIEDADE.....	36
2.3 RELAÇÃO ENTRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O ACESSO À INFORMAÇÃO.....	38
2.4 DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO.....	44
<b>CAPÍTULO III - O JORNALISMO, A LAI E O LEGISLATIVO</b>	<b>51</b>
3.1 O JORNALISMO COMO MEDIADOR DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	51
3.2 O ASSESSOR COMO FACILITADOR DO ACESSO À INFORMAÇÃO.....	57
3.3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A UTILIZAÇÃO PELO LEGISLATIVO.....	62
<b>CAPÍTULO IV - PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>70</b>
4.1 METODOLOGIA E A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA.....	72
4.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS.....	75
4.3 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS.....	76
<b>CAPÍTULO V - ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>81</b>
5.1 O USO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS ALEs DO NORTE.....	81
5.2 ASSEMBLEIAS SEM RESPOSTAS.....	85
5.3 ASSEMBLEIAS QUE RESPONDERAM AS DEMANDAS SOLICITADAS ..	85
5.4 ANÁLISE E RESULTADOS DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA.....	92
<b>6 O PRODUTO .....</b>	<b>96</b>
6.1 CADERNO DE ORIENTAÇÃO PARA ACESSO À INFORMAÇÃO.....	96
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>114</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>124</b>

## INTRODUÇÃO

A partir da Lei 12.527/2011, que dispõe sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI), foi necessário compreender a importância da utilização dessa nova ferramenta, entendendo que, além de auxiliar no serviço da comunicação, a LAI serve para fortalecer o controle que o cidadão tem sobre a transparência na Administração Pública.

A escolha do objeto de estudo ocorreu por conta da minha proximidade com o assunto, visto que sou servidora pública da Assembleia Legislativa de Roraima, com mais de 31 anos de atuação na área de comunicação, formação e educação legislativa.

Isso condiz com o que foi falado por Jorge Larrosa nas notas sobre a experiência e o saber de experiência. Ele afirma que a experiência é, em primeiro lugar, um encontro ou uma relação com algo que se experimenta, que se prova. Para o autor, somente o sujeito da experiência está aberto à sua própria transformação, pois o saber da experiência é um saber particular, subjetivo e pessoal (BONDIA, 2002).

No decorrer do trabalho, analisei criticamente a forma como ocorre o acesso à informação nas assembleias legislativas da região Norte, detectando o comportamento das assessorias de comunicação dos legislativos no retorno aos jornalistas. O programa de estudos consiste em apontar a inter-relação entre o jornalismo e a esfera do político, buscando dialogar com autores que são referência na temática estudada.

O objetivo geral deste trabalho é estudar a utilização da Lei de Acesso à Informação nas Assembleias da Região Norte, a partir de janeiro de 2020 até julho de 2022, fazendo um levantamento sobre como são respondidas as questões relacionadas a essa norma e de que forma os portais de transparência das assembleias legislativas repassam as informações aos interessados em dados sobre o poder Legislativo do Norte (que incluem sete estados: Tocantins, Pará, Amapá, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia). A amostra temporal da pesquisa se justifica pelo fato de a lei de transparência já estar, teoricamente, totalmente implementada no Norte do Brasil, visto que todas as Assembleias têm portais de transparência com informações abertas para a pesquisa pública.

Como objetivos específicos, buscou-se compreender a forma de utilização da lei para a atividade jornalística; os temas mais pesquisados ou acessados a partir de informações obtidas nas Assembleias Legislativas da Região Norte, além de analisar os portais de transparência de cada uma das Assembleias, bem como identificar as perguntas mais constantes, as áreas investigadas, as demandas, a natureza e o prazo do atendimento.

A pergunta central que orienta a problemática desta dissertação é: como foi utilizada a Lei de Acesso à Informação nas Assembleias Legislativas do Norte desde janeiro de 2020 até julho de 2022?

Para justificar a escolha deste tema, tenta-se entender como se dá a utilização da LAI no processo de produção da notícia e apuração jornalística, e se a facilidade do acesso auxilia de alguma forma na divulgação positiva relacionada aos legislativos do Norte.

Cabe ressaltar que este estudo pretende contribuir com a sistematização e utilização da LAI, melhorando o desafio de transformá-la em instrumento efetivo de apoio ao processo de apuração da notícia e contribuindo para uma reflexão sobre a cidadania ativa e democracia participativa.

Ao fazer semelhante levantamento, foi possível reforçar hipóteses sobre a transparência da informação distribuída ao público em geral pelo poder Legislativo e como este se utiliza da Lei de Acesso à Informação nesses casos. Este trabalho também se justifica pelo entendimento de que o tema é fundamental para pesquisas em Comunicação e áreas correlatas.

A metodologia aplicada foi quali-quantitativa e documental, além da análise de conteúdo do que foi encontrado durante a pesquisa. Ao fazer o levantamento, foram observadas as relações referentes à transparência de informações entre a imprensa, o público e o Legislativo do Norte, tendo como problemática a verificação da forma como a LAI interferiu nesse processo que envolve a imprensa, a política e a imagem que a sociedade faz das assembleias legislativas durante o recorte temporal proposto.

Por se tratar de um trabalho pioneiro sobre o Legislativo do Norte, a metodologia adequada para se obter um resultado satisfatório foi a pesquisa exploratória, a qual, como destaca Gil (2018), proporciona uma visão geral acerca de determinado fato, no caso, o uso da Lei de Acesso à Informação nos legislativos do Norte.

Como o próprio nome indica, a pesquisa exploratória permite uma maior familiaridade entre o pesquisador e o tema pesquisado, visto que este ainda é pouco conhecido, pouco explorado. Nesse sentido, caso o problema proposto não apresente aspectos que permitam a visualização dos procedimentos a serem adotados, será necessário que o pesquisador inicie um processo de sondagem, com vistas a aprimorar ideias, descobrir intuições e, posteriormente, construir hipóteses (GIL, 2018, p. 41).

Na metodologia, a investigação sobre a Lei de Acesso à Informação e o impacto nas práticas jornalísticas reúne quatro técnicas para coleta e análise do material: 1) pesquisa bibliográfica; 2) pesquisa documental; 3) análise de conteúdo; e 4) aplicação de questionário.

Para definir as estratégias que delimitaram a investigação científica, foram escolhidos métodos mistos quali-quantitativos que envolvem coleta e análise de várias formas de dados em um único estudo. Segundo Creswell (2007), as técnicas associadas a métodos de campo, como observações e entrevistas (dados qualitativos), foram combinadas com estudos tradicionais (dados quantitativos), isto é, o resultado de um método pode ajudar a desenvolver outro método.

Com base nesse entendimento e diante da ausência de pesquisas e publicações sobre o tema em âmbito local, fica patente a necessidade de realização de estudos e pesquisas que possam contribuir para o conhecimento científico sobre o assunto, colaborando com informações que possam subsidiar futuras pesquisas nesse campo.

O texto da dissertação foi dividido em cinco capítulos. No Capítulo 1, dedicamo-nos ao estudo e implantação da Lei de Acesso à Informação e da transparência pública, apresentando as discussões centrais que ocorrem nessas áreas. Com a base teórica sobre a temática escolhida, este capítulo justifica a escolha do tema, discorrendo sobre a importância das contribuições recentes sobre a LAI em órgãos públicos e o direito à informação.

O Capítulo 2 discute a comunicação pública, contextualizando sua história e conceitos, além de analisar os objetos empíricos do estudo, a esfera pública: comunicação pública e a sociedade, bem como a relação entre comunicação pública e o acesso à informação.

No capítulo 3, são analisados o jornalismo, o Legislativo e a Lei de Acesso à Informação, especialmente a utilização desta pelo Legislativo, tendo o jornalismo

como mediador da transparência pública e o assessor como facilitador do acesso à informação.

A metodologia da pesquisa é descrita no Capítulo 4, apresentando o percurso metodológico e a pesquisa bibliográfica. Para a sistematização e análise do material do estudo de caso, também fizemos a coleta e tratamento dos dados.

O Capítulo 5 apresenta os dados gerados pela pesquisa, suas variações e principais destaques. Nesse capítulo, discutiremos os dados encontrados, destacando o uso da LAI nas ALEs do Norte, os pedidos de acesso à informação, as interposições de recursos e reclamações, além de fazer uma análise dos portais das assembleias legislativas, contextualizando com o restante do material analisado.

Nas Considerações Finais, tecemos a discussão sobre os resultados encontrados e fazemos reflexões de como os conceitos estudados foram retomados e relacionados com os resultados obtidos na pesquisa, tendo como finalidade a resposta ao problema central da pesquisa. Como resultado e complemento do trabalho teórico desenvolvido para esta dissertação, apresentamos ainda um caderno de orientação para melhores práticas institucionais quanto ao acesso à informação.

## 1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI

A fim de garantir maior efetividade ao direito de acesso às informações públicas, a Lei de Acesso à Informação (LAI) prevê a máxima divulgação de dados, que devem ser disponibilizados na sua integralidade, em todas as instituições e departamentos do Poder Público. Nesse sentido, o Brasil teve um profundo avanço, pois houve significativa ampliação da participação popular e, por consequência, um maior controle e melhor qualidade dos gastos na gestão pública, tornando o acesso à informação de natureza pública um ponto fundamental para fortalecimento da democracia.

A LAI regulamenta os procedimentos efetivação do direito à informação garantido pela Constituição Federal, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. O poder público passa, a partir da promulgação da lei, a ter o dever de divulgar certas informações de forma simples e compreensível, inclusive através de *sites*, e de disponibilizar plataformas *on-line* para que o cidadão possa realizar pedidos de informação. Segundo Logarezzi (2016), é uma lei nacional, que vale para todo o Brasil.

A fim de instrumentalizar o acesso à informação, a LAI prevê os mecanismos de transparência ativa e passiva, estabelecendo prazos e procedimentos para o cidadão exercer o seu direito e para o órgão demandado responder.

O Decreto 7.724, de 2012, trouxe em seu teor dois capítulos específicos sobre o tema, fazendo uma distinção bem clara e objetiva do que vem a ser transparência ativa e passiva. Quanto à transparência ativa, ela pode ser entendida como a apresentação proativa das informações de uma organização pública, sejam essas essenciais ou não. A transparência passiva, por sua vez, está relacionada com informações não disponibilizadas ao público, mas as quais o cidadão pode obter por meio de mecanismos que o próprio poder público deve providenciar.

Deste modo, a Lei de Acesso à Informação ratifica o dever de todo ente público divulgar, em ambiente virtual permanente, informações de sua competência, tornando de fácil acesso as informações sobre as respectivas atividades, de modo a prestar conta de suas ações e obrigações, segundo o artigo 8º, § 1º, incisos de I a IV, da Lei n. 12.527, de 2011.

A lei prevê ainda que, para garantir o acesso à informação, a divulgação das informações deverá atender a, no mínimo, seis tópicos, como fornecimento de endereços e telefones do órgão público e suas unidades, horário de atendimento público, editais de licitação, valores recebidos e/ou repassados. Segue abaixo os tópicos previstos para atendimento:

I - Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - Registros das despesas;

IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Em destaque, a LAI exige a regulamentação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) para efetivar a transparência em todos os órgãos e entidades públicas, sendo estes obrigados a manter um SIC físico, com estrutura suficiente para orientar sobre os procedimentos de acesso. Além desses espaços físicos, as entidades públicas deverão disponibilizar, em seus portais oficiais, um SIC eletrônico (e-SIC) para que o cidadão possa fazer o requerimento de informação via internet.

Portanto, nos termos da lei, o acesso à informação deve estar disponível de imediato, sem quaisquer tipos de exigência ou restrição, de modo que qualquer cidadão interessado poderá obter, sem necessidade de justificar as razões que o levam a buscar aquela informação ou prestar esclarecimentos relativos à utilização que a ela será dada.

## 1.1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E O DIREITO À INFORMAÇÃO

De forma resumida, Martins (2011) afirma que o direito de acesso à informação pública pode ser entendido como a disponibilização de informações de interesse público ou particular, produzidas ou sob guarda do Estado. Já Heinen (2014) esclarece que o conceito de transparência pública é um pouco mais amplo,

sendo relacionado à obrigatoriedade de que os atos de governo sejam claros para que o cidadão comum tenha condições de controle e participação social.

A transparência pública vem sendo estudada sob diferentes enfoques. Mendel (2009), por exemplo, pondera que hoje esse direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental. Em um sentido mais amplo, Canela e Nascimento (2009, p. 5) afirmam que “não existe democracia plena se a informação está concentrada nas mãos de poucos”, principalmente porque, no caso de informações detidas pelo poder público, elas verdadeiramente pertencem ao povo.

É preciso destacar que a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, em seu artigo 19, estabelece o direito de acesso à informação vinculado à liberdade de expressão:

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

Também no Brasil, o direito de acesso à informação pública está previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), que determina que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo, com ressalva apenas ao sigilo em questões de segurança da sociedade e do Estado. Somente a partir do entendimento dessa prerrogativa, o cidadão estará apto a conquistar outros direitos e participar democraticamente da sociedade.

Martins (2011) cita ainda outros benefícios do acesso à informação: possibilidade de fiscalização da máquina pública, com a participação popular no cenário político; o combate à corrupção, dada à transparência dos atos públicos; e a contribuição para formação de cidadãos conscientes e politizados.

Pode-se afirmar que o direito de acesso à informação pública, preceituado desde a Carta Magna, precisava ser regulamentado por legislação complementar que definisse procedimentos, prazos e sanções associados à implementação efetiva desse direito na administração pública (CANELA; NASCIMENTO, 2009). Nesse contexto, existe um extenso rol de leis brasileiras que buscaram, de alguma forma, abarcar o tema transparência pública, como bem elenca Oliveira (2017). Contudo, somente 20 anos após a previsão constitucional, foi aprovada uma lei específica sobre o tema, a Lei de Acesso à Informação, destacada neste trabalho como a principal dessas legislações e assunto da próxima subseção.

Uma pesquisa sobre a implementação de leis estaduais de acesso à informação no Nordeste brasileiro, realizada por Barros e Rodrigues (2019), apontou que a maior parte desses estados promulgaram suas leis de acesso à informação dentro do prazo esperado, com destaque para os estados do Ceará, Sergipe, Bahia, Pernambuco e Paraíba, que o fizeram ainda em 2012, ano em que a LAI nacional entrou em vigor. Do ponto de vista das pesquisadoras, a regulamentação da LAI na Região Nordeste indica o compromisso dos governos estaduais em garantir o exercício do direito de controle social às ações do poder público, por meio do acesso à informação.

O estado do Maranhão, entre os últimos da região Nordeste a regularizar o acesso à informação, apresentou, com a posse de novo governador em 2015, uma mudança significativa no sentido de garantir os direitos de acesso à informação (BARROS; RODRIGUES, 2018).

Ainda que existam avanços expressivos na implementação da LAI e respectiva regulamentação em âmbito regional/local, há muitas dúvidas a respeito de como o direito à informação deve ser exercido. Sobre esse assunto, Barbosa (2018) realizou uma pesquisa com o objetivo de analisar se há convergência entre os princípios da LAI brasileira e o conteúdo das solicitações dos usuários. O estudo evidenciou que grande parte das requisições de informações são feitas para atendimento de necessidades de cunho pessoal ou econômico, constatou que parte dos usuários apresentam desconhecimento sobre a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação e argumentou sobre a capacidade da LAI de alcançar aqueles que ainda não têm acesso às informações públicas. Ainda segundo a pesquisa, a transparência ativa parece não atender de forma eficiente às necessidades de informação, pois as informações de 48% das demandas de acesso poderiam estar disponíveis nos sites oficiais dos órgãos públicos (BARBOSA, 2018).

## 1.2 CONTRIBUIÇÕES SOBRE A LAI EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

Duarte e Theorga (2013) esclarecem que o apoio ativo das áreas de comunicação foi importante no processo de implantação da LAI nos órgãos públicos. As estratégias mais importantes para sua implantação foram:

- a) adequação dos sites/portais institucionais;

- b) implantação de campanhas internas e promoção de reuniões;
- c) criação de cartilhas e informativos eletrônicos;
- d) inauguração dos espaços dedicados ao SIC;
- e) produção de matérias e boletins;
- f) exposição de cartazes e banners de sinalização dos espaços SIC;
- g) palestras sobre o tema, geralmente realizados em parceria com a CGU;
- h) produção e publicação de hot site sobre a LAI.

Os principais obstáculos para se implementar leis de acesso à informação pública nas experiências internacionais, segundo uma pesquisa realizada por Angélico (2012), foram a fraca atuação da sociedade civil, os obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados de identificação, e o desconhecimento dos funcionários públicos sobre o assunto, além do baixo nível de punição por descumprimento da lei.

Para Aguiar (2018), em sua pesquisa sobre a LAI e o desenvolvimento da cultura da transparência, os principais mecanismos para dissipar o sigilo são o aperfeiçoamento das normas, o desenvolvimento dos processos de gestão e o uso de novas tecnologias de informação e, o mais importante, o desenvolvimento de ações que colaborem para a realização de mudanças nos comportamentos e atitudes das pessoas que atuam como gestores da coisa pública – agentes políticos, servidores, funcionários e gestores públicos. Isso porque são as pessoas que definem a cultura organizacional, as quais, por sua vez, mantêm os valores e crenças que reforçam o segredo institucionalizado.

A cultura organizacional exerce maior influência nas decisões administrativas que as normas, portanto, se faz necessário investir no processo de mudança de crenças e valores das pessoas (AGUIAR, 2018). Alguns processos de transformação comportamental e sensibilização de servidores são sugeridos pelo autor. Dentre eles, podemos citar: alterações no plano de comunicação com proposta de mudanças de valores e, portanto, de comportamento; mudanças estruturais com foco no servidor; e desenvolvimento de projetos e processos voltados para a transformação organizacional.

A Lei de Acesso brasileira não tem apoio de um órgão supervisor independente e exclusivamente voltado a questões de acesso à informação pública. No Brasil, quem faz esse papel é a Controladoria Geral da União (CGU), que, além de órgão de apelação, é responsável por implementar a LAI no âmbito do Executivo

Federal, monitorar sua execução, incentivar a cultura de acesso, treinar e conscientizar funcionários públicos e publicar relatórios estatísticos a respeito (ANGÉLICO, 2012). Segundo o autor, a falta de órgão dedicado ao direito à informação e a baixa autonomia financeira ou administrativa desses órgãos são lacunas mapeadas que dificultam o sucesso, a qualidade da implantação e o monitoramento da execução das leis de acesso à informação pública.

Reis (2014) afirma, em sua pesquisa sobre a LAI e a construção da cultura de transparência no Brasil, que a LAI, como um instrumento progressista e decorrente de longo processo de mobilização da sociedade civil, oportuniza a participação social nos assuntos do Estado por meio de diálogo inédito, outorga à sociedade a oportunidade de ocupar a chamada esfera pública. Havia a expectativa de um grande volume de demandas de acesso à informação por parte de jornalistas, entretanto, a procura pelos serviços não foi suficiente para alterar a rotina dos órgãos ou criar maiores dificuldades (DUARTE; THEORGA, 2013).

A pesquisa de Duarte e Theorga (2013) aponta que um dos problemas frequentes enfrentados pelos SIC foi a formalização de pedidos genéricos ou desproporcionais. Diversas observações dos entrevistados indicaram falta de exatidão na solicitação ou falta de conhecimento suficiente sobre o assunto para determinar exatamente a necessidade de informação do solicitante.

O sistema de gestão de informação e a atuação da ouvidoria aparecem como elementos centrais para o sucesso de implementação da LAI em uma pesquisa realizada em três instituições do Governo Federal: Banco Central, Ministério das Comunicações e Ministério da Fazenda. Os órgãos que já dispunham de sistemas de gestão de informação puderam dedicar boa parte do tempo de implementação da LAI para discutir a classificação das informações e abrir oportunidades internas de diálogo.

Por outro lado, a elaboração de sistema de gestão de informação nos órgãos que ainda não o possuíam dificultou o processo de implementação da LAI nessas instituições. A atuação das ouvidorias pesquisadas, acostumadas às rotinas de atendimento ao cidadão e comunicação com a sociedade, demonstrou a importância de trabalhar com pontos focais nas unidades de cada órgão (REIS, 2014).

Um achado interessante da pesquisa de Duarte e Theorga (2013) foi a transformação da atuação de jornalistas e outros profissionais de comunicação em alguns órgãos e entidades do Governo Federal, devido à publicação das agendas

das autoridades nos seus portais eletrônicos. Isso alterou a rotina dos profissionais das assessorias de comunicação das instituições, que tinham que despender muito tempo com a comunicação sob demanda a respeito dos compromissos das autoridades públicas, com a confirmação de seus agendamentos e na cobertura de imprensa de eventos. Com o tempo poupado por esses atendimentos, pôde-se investir em comunicações mais estratégicas e, assim, melhorar o relacionamento com a mídia.

Ao longo do processo de estabilização dos novos procedimentos de implantação da LAI, a cultura do segredo, ainda arraigada no âmbito da administração, parece perder adeptos. Por meio da atuação de grupos de trabalho, várias resistências foram perdendo força, dando lugar à visão do importante papel da democratização das informações e da comunicação. Além disso, as penalidades definidas pelo não cumprimento ou demora nos atendimentos das solicitações indica mudança na postura dos servidores e funcionários da administração (DUARTE; THEORGA, 2013).

A organização não governamental (ONG) Artigo 19 (2020), em defesa dos direitos humanos, com sede em Londres e escritório no Brasil desde o ano de 2007, publicou um relatório, em maio de 2020, sobre os 8 anos de vigência da LAI, intitulado Transparência para superar a crise. No relatório, a ONG descreve um experimento em que realizou 115 pedidos de informação relacionados à pandemia de Covid-19, enviados para o Ministério da Saúde, para o Hospital das FAs e para todas as Secretarias de Saúde estaduais e do Distrito Federal. A pesquisa avaliou os tipos de respostas (acesso integral, acesso parcial, ausência de informação solicitada, acesso negado e sem resposta) e a qualidade das respostas (satisfatória, incompleta, fundamentação inadequada para restringir o acesso e resposta não corresponde à informação solicitada).

Analisando apenas as questões relacionadas à transparência dos órgãos envolvidos, fica evidente a falta de preparo de vários estados brasileiros para atender às exigências da LAI, seja devido aos atrasos e não entrega de respostas, à ausência de informações pertinentes ou à necessidade de interposição de recursos para a entrega satisfatória de respostas. Apenas para exemplificar, cinco estados – Acre, Amapá, Paraná, Piauí e Roraima – não responderam a nenhuma das perguntas enviadas e não apresentaram qualquer justificativa para o não cumprimento da LAI.

Em contrapartida, alguns estados apresentaram muitas informações importantes sobre o assunto de forma proativa na Internet, com a divulgação de boletins epidemiológicos, disponibilização de mapas e gráficos interativos e de fácil compreensão e sites específicos e completos com informações sobre a pandemia (ARTIGO 19, 2020).

Chamam a atenção as tentativas do Governo Federal de restringir a transparência pública, com a suspensão de prazos para respostas de pedidos de acesso à informação e o não conhecimento de interposição de recursos contra negativas de respostas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus. Justamente nesse período crítico da saúde pública, autoridades públicas desrespeitam o direito básico de conhecer informações e evidências que embasam decisões políticas (ou sua ausência) e possibilitam fiscalizar as ações do poder público. Embora seja possível entender as dificuldades de criação e implementação de políticas efetivas para a prevenção da pandemia, é por meio do debate democrático e participativo que se pode encontrar os caminhos para combater tamanha crise (ARTIGO 19, 2020).

### 1.3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA IMPLANTAÇÃO

Seguindo a tendência de mais de 90 países que possuem leis regulamentadoras do direito de acesso à informação, a Lei 12.527 garantiu maior efetividade ao direito de acesso ao definir a forma, os procedimentos para se obter o acesso às informações públicas, como também os prazos a serem observados, tanto pelo poder público quanto pela sociedade, para o fornecimento delas.

Aprovada em 18 de novembro de 2011 e em vigor desde 16 de maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação deverá ser observada pelos órgãos e entidades públicas da administração direta e indireta dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Aplica-se ainda às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público.

A fim de garantir o direito fundamental de acesso à informação, a LAI estabelece procedimentos que deverão ser executados conforme os princípios da

administração pública e das seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011). Para tanto, os órgãos e entidades públicas deverão assegurar a gestão transparente da informação, de modo a possibilitar o amplo acesso e sua divulgação; a proteção da informação, garantindo a sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e pessoal, observando também a sua disponibilidade, autenticidade e integridade, e eventual restrição de acesso (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

Além do estabelecimento do dever de divulgação proativa das informações públicas, a LAI ainda define, no § 1º do art. 8º, um rol mínimo de informações de interesse coletivo ou geral, quais sejam:

I – Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – Registros das despesas;

IV – Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;

VI – Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011).

Essas informações deverão ser divulgadas em todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, mas isso deverá ser feito obrigatoriamente em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), os quais deverão conter os requisitos mínimos, tais como: ferramentas de pesquisa de conteúdo, possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos, indicação do local e das instruções para contato eletrônico ou telefônico com o órgão e adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade do conteúdo às pessoas com deficiência. No entanto, os municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória do rol mínimo de informações na internet, mantendo-se apenas a obrigatoriedade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei

Complementar 131/2009, para a divulgação, em tempo real, das informações pertinentes às receitas e despesas em seus respectivos sítios oficiais.

Do mesmo modo em que estabelece os mecanismos de Transparência Ativa (divulgação proativa de informações, sem necessidade de solicitação formal), a LAI também define os procedimentos de Transparência Passiva (divulgação de informações quando formalmente solicitadas) a serem adotados pelos órgãos e entidades públicas. Para o atendimento das solicitações da sociedade, deverá ser implantado um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico, com uma estrutura necessária para orientar sobre os procedimentos de acesso, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação. Além do espaço físico, os órgãos e entidades públicas deverão disponibilizar, em seus sítios oficiais na internet, um meio eletrônico para que o cidadão possa fazer o requerimento de informações, seja por *e-mail* ou formulário eletrônico.

A solicitação deverá conter a identificação do requerente e a especificação da informação que se deseja obter, sendo vedada a exigência de justificativa do pedido pela parte solicitante. O serviço de fornecimento de informações é gratuito, exceto no caso de produção de documentos, onde poderá ser cobrado apenas o valor referente ao ressarcimento dos custos com serviços e materiais empregados.

Ao receber o pedido, o órgão ou entidade pública deverá responder imediatamente, caso a informação já esteja disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, comunicando ao requerente a data, o local e o modo para atendimento do pedido, como também apresentar as razões para a negativa total ou parcial de acesso à informação solicitada.

As restrições do acesso à informação referem-se às que digam respeito à segurança da sociedade (à vida, à segurança ou à saúde da população) ou do Estado (risco à defesa e à soberania nacional; segurança de instituições ou de altas autoridades e seus familiares; atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento), como também as informações pessoais, relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. O prazo máximo para restringir o acesso às informações pessoais é de 100 (cem) anos, quando poderá ser acessada apenas pelos próprios indivíduos, o acesso por terceiros dependerá das situações previstas em lei ou do consentimento expresso da pessoa referida. Por sua vez, as informações sigilosas poderão ser classificadas pelas autoridades

competentes em ultrassecretas – vinte e cinco anos de sigilo, secretas – quinze anos e reservadas – cinco anos.

A Lei de Acesso à Informação foi regulamentada no âmbito do Poder Executivo Federal pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2016. O artigo 45 da LAI delega aos Estados, Distrito Federal e Municípios o estabelecimento de regras específicas sobre a matéria, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III. A regulamentação local poderá ser feita mediante edição de lei ou decreto, observando as normas gerais previstas na lei nacional.

Angélico (2012) aponta a necessidade de engajamento da população para se efetivar a implementação de um regime de acesso às informações públicas. A participação mais ativa de setores da sociedade interessados em temas mais gerais, tais como a boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção, possibilita a ampliação e fortalecimento da *accountability* democrática.

No entanto, Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013) ressaltam que apenas disponibilizar a informação em ambientes eletrônicos não possibilita ao usuário a capacidade de fazer inferências acerca do conteúdo. Os governos deverão aprender a registrar, catalogar, organizar as informações e disponibilizá-las de forma mais adequada na Internet para que os cidadãos possam compreender e chegar à conclusão acerca das informações governamentais ali expostas.

Para elaboração deste capítulo, levamos em conta conceitos e ideias de autores e documentos pertinentes ao tema desta dissertação, os quais estão sucintamente compilados na tabela abaixo:

QUADRO 1 - QUADRO TEÓRICO DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO – LAI

TEMA	AUTOR	ASSUNTO	ABORDAGEM
LAI	Logarezzi (2016)	Direito à informação	“Pela LAI o poder público passa a ter o dever de divulgar certas informações de forma simples e compreensível”.
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E O DIREITO À INFORMAÇÃO	Martins (2011)	Benefícios da LAI	“Benefícios do acesso à informação: possibilidade de fiscalização da máquina pública, com a participação popular no cenário político; o combate à corrupção, dada à transparência dos atos públicos; e a contribuição para formação de cidadãos conscientes e politizados”.
	Heinen (2014)	Transparência pública	“O conceito de transparência pública é um pouco mais amplo, sendo relacionado à obrigatoriedade de que os atos de governo sejam claros para

			que o cidadão comum tenha condições de controle e participação social”.
	Mendel (2009)	Direito à Informação	“Direito à informação é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental”.
	Canela e Nascimento (2009)	Informações do Povo	“Não existe democracia plena se a informação está concentrada nas mãos de poucos”, sendo que, no caso de informações detidas pelo poder público, essas verdadeiramente pertencem ao povo.”
	ONU (1948)	Liberdade de Expressão	“É preciso destacar que a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, em seu artigo 19, estabelece o direito de acesso à informação vinculado à liberdade de expressão.
	Brasil, (2011)	Princípios da administração pública	“A LAI estabelece procedimentos que deverão ser executados conforme os princípios da administração pública, como: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”.
	Oliveira (2017)	Lei de Acesso à Informação	“Salienta o extenso rol de legislações brasileiras que buscaram, de alguma forma, abarcar o tema transparência pública”.
	Barbosa (2018)	Informação Pública	“A transparência ativa parece não atender de forma eficiente às necessidades de informação, pois as informações de 48% das demandas de acesso poderiam estar disponíveis nos sites oficiais dos órgãos públicos”.
	Barros e Rodrigues (2019)	Regulamentação da LAI	“A regulamentação da LAI na Região Nordeste indica o compromisso dos governos estaduais em garantir o exercício do direito de controle social às ações do poder público, por meio do acesso à informação”.
CONTRIBUIÇÕES RECENTES SOBRE A LAI EM ÓRGÃOS PÚBLICOS	Duarte e Theorga (2013)	LAI e comunicação	“O apoio ativo das áreas de comunicação foi importante no processo de implantação da LAI nos órgãos públicos”
	Angélico (2012)	Obstáculos para a LAI	“Os principais obstáculos para se implementar leis de acesso à informação, foram a fraca atuação da sociedade civil, solicitação de muitos dados de identificação e o desconhecimento dos funcionários públicos sobre o assunto, além do Baixo nível de punição por descumprimento da lei “
	Aguiar (2018)	Mecanismos para o Sigilo	“Os principais mecanismos para dissipar o sigilo são o aperfeiçoamento das normas, o

			desenvolvimento dos processos de gestão e o uso de novas tecnologias de informação”.
	Reis (2014)	Participação Social	“A LAI oportuniza a participação social nos assuntos do Estado por meio de diálogo inédito”.
	Artigo 19 (2020)	Autoridades e a LAI	“Autoridades públicas desrespeitam o direito básico de conhecer informações e evidências que embasam decisões políticas (ou sua ausência) e possibilitam fiscalizar as ações do poder público”
A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA IMPLANTAÇÃO	Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013)	Governos e organização das informações	“Os governos deverão aprender a registrar, catalogar, organizar as informações e disponibilizá-las da forma mais adequada na Internet para que os cidadãos possam compreender e chegar à conclusão acerca das informações governamentais ali expostas”.
	Controladoria Geral da União (2014)		“Os órgãos e entidades públicas deverão assegurar a gestão transparente da informação, de modo a possibilitar o amplo acesso e sua divulgação; a proteção da informação, garantindo a sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e pessoal, observando também a sua disponibilidade, autenticidade e integridade, e eventual restrição de acesso”.

Fonte: produção da autora (2022) com base nos dados da pesquisa.

## 2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A palavra comunicação deriva do latim *communicare*, cujo significado é tornar comum. A comunicação institucional surge exatamente com a função de tornar mais claro o papel da instituição pública e, de acordo com Kunsch (2003), esse papel está relacionado à cultura organizacional, que influencia de forma direta a parte política e social da coletividade como um todo.

Apesar disso, a comunicação pública é um conceito em construção no entendimento de autores como Brandão (2009), Matos (2011), Setor (2009) e Escudero (2015), pois não há um consenso ou conceito único que a defina plenamente. Esses autores apenas buscam demonstrar um elemento comum e latente da comunicação pública: seu caráter de comunicação entre Estado e sociedade civil e seu potencial para fortalecimento da cidadania.

No entendimento de Haswani (2011), a comunicação pública, embora usada de forma genérica, é um conceito que envolve fundamentalmente o relacionamento e os processos de articulação e interação entre atores públicos, além de ativar a relação entre governo e sociedade civil. Entretanto, ao articular comunicação pública com relacionamento entre cidadão e Estado, volta-se à questão da comunicação governamental e política. Um contraponto a essas semelhanças é delimitar que a comunicação pública está relacionada ao conceito de público, abarcando tanto o interesse comum quanto à intenção de defesa do social (NOBRE, 2011).

O francês Pierre Zémor (2009), um dos mais importantes estudiosos do assunto, compreende que a comunicação pública está relacionada com a troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesse geral. A responsabilidade por utilizar a comunicação pública é de competência das instituições públicas, ou seja, da administração do Estado. O autor também destaca que essa contribui para a conservação dos laços sociais, o que remete à questão da cidadania.

Regina Escudero (2015) associa a comunicação pública com a formação da esfera pública, explicando que a função primordial da comunicação pública é atuar

como mediadora entre o Estado e a sociedade civil, além de permitir a abertura de canais democráticos que possam viabilizar o livre fluxo de informações entre os atores que participam da esfera pública. Assim, a partir dessa perspectiva, é possível entender a importância da comunicação pública, cujo “objetivo é a discussão de temas de interesse comum a serem debatidos na esfera pública e o seu resultado é a formação da opinião pública e o fortalecimento da democracia” (ESCUDERO, 2015, p. 112).

## 2.1 CONCEITO E HISTÓRIA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

É importante destacar que a comunicação pública é um conceito em construção. Brandão (2009) esclarece que, no Brasil, a consolidação da comunicação pública é guiada pelo paradigma da construção da cidadania. Dessa forma, o processo de maturação desse conceito traz a prerrogativa de que a comunicação pública concede poder ao cidadão ao utilizar meios de realizar o que é considerado uma promessa de participação ativa e consciente da sociedade civil. No processo histórico de elaboração conceitual da comunicação pública, nota-se que a expressão começou a substituir outros termos usados para designar a comunicação feita pelos governos – comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental, entre outros. Esse processo de substituição é resultado da necessidade de legitimar a comunicação de responsabilidade do Estado e/ou governo, de forma a não se confundir com a comunicação que se fez em outros momentos da história do país (BRANDÃO, 2009).

Brandão afirma ainda que a comunicação pública também se identifica com a comunicação do Estado ou Governamental porque haveria uma “dimensão da Comunicação Pública que colabora para estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos” (BRANDÃO, 2019, p. 5). Assim, a comunicação atua na esfera pública interconectada, a partir de sua posição estratégica para a tomada de decisão, além da capacidade de dar sentido às informações e dados.

Basta um pouco mais de pesquisa e leitura para verificar as diferentes interpretações a respeito da comunicação pública e notar uma certa mistura com outros termos do meio e práticas já existentes, o que é comum num conceito indefinido, ainda em fase de construção.

De acordo com Lupetti (2017), a finalidade da comunicação de natureza pública é conquistar confiança, a credibilidade e a simpatia dos públicos de interesse da organização. Além disso, a comunicação institucional é responsável por estabelecer um conceito popular para a empresa, difundindo sua filosofia, sua missão, sua visão e seus valores.

Duarte (2017) informa que a comunicação pública no Brasil se caracteriza como uma atitude para entender e aproveitar a comunicação como instrumento de interesse coletivo, de modo a fortalecer a cidadania e melhorar a vida das pessoas pela comunicação. Para o autor, praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais.

Brandão (2017) também analisa e destaca que, dentre os vários significados sobre a Comunicação Pública, o denominador comum e, portanto, o melhor entendimento, é que a ela pode ser expressa como um processo comunicativo implantado na esfera pública, entre o Estado e a Sociedade, e que se propõe a negociar interesses em diversas instâncias, construindo melhor a cidadania por meio da comunicação.

Para Duarte (2017), o que ainda falta é proporcionar ao cidadão a chance de ter pleno conhecimento de informações, além de ter a certeza de que será ouvido e de que poderá participar ativamente do processo. Nesse contexto, a Comunicação Pública baseia sua legitimidade no receptor, praticada nos dois sentidos com um cidadão ativo.

A satisfação dessa condição depende de uma boa relação entre as instituições públicas e seus usuários. É preciso ir além do folder, do panfleto e do *site*, que obviamente são meios válidos de levar a informação, mas não permitem a totalidade da troca. É necessário estabelecer formas de interação com o cidadão, para que haja compreensão mútua e busca de soluções em conjunto.

Torquato (2012) apresenta a comunicação como forma de integração social, com função eminentemente social, integrando comunidades e unindo-as em torno de um ideal. Por fim, a comunicação é tratada como instrumento a serviço da verdade, cuja função está ligada à ética. Ao propor esse roteiro de funções para a comunicação na administração pública, o autor dá amplitude ao tema, legitimando a relevância da comunicação no poder público.

Kunsch (2011) esclarece bem esse conceito quando explica que o “comportamento comunicativo define a cultura organizacional que se transmite nas imagens de pessoas, objetos, nas linguagens utilizadas, enfim, na cultura que é comunicação e na comunicação que é cultura”. Isso remete aos aspectos culturais da organização, em que comunicação e cultura organizacional coexistem dentro de uma dinâmica interativa.

Nassar e Figueiredo (2016) explicam que, no contexto atual de grande competitividade entre as instituições e de uma cobrança cada vez maior por parte da sociedade, a comunicação institucional se torna indispensável para o sucesso.

Dessa forma, fica claro que a Comunicação Pública diz respeito à esfera pública com a participação efetiva de seus atores: o Estado e o cidadão. Mas como seria a participação ativa do cidadão dentro da Comunicação Pública? Sob o viés do significado dado por Brandão (2017), o qual vem sendo construído no Brasil por força da área acadêmica, o cidadão já faz parte da chamada sociedade civil organizada, são clubes, associações, sindicatos, movimentos sociais e ONGs que aumentaram significativamente no decorrer dos anos.

O mesmo autor ainda destaca cinco áreas diferentes do conhecimento e das atividades profissionais que trazem interseções com a comunicação pública: a comunicação organizacional, a comunicação científica, a comunicação governamental, a comunicação política e a comunicação associada à sociedade civil. Para Brandão (2009), cada uma delas traz um elemento que compõe a comunicação pública e por isso a identificação conceitual; contudo, nenhuma delas abarca em sua completude a real função do conceito ao qual estão ligadas.

O quadro abaixo explica de uma forma mais coloquial essa relação.

QUADRO 2 – Quadro teórico da Comunicação Pública

<b>TERMO</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>RELAÇÃO COM A COMUNICAÇÃO PÚBLICA</b>
COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL	É toda e qualquer ação, atividade, estratégia, produto e processo tomados pela empresa ou entidade para reforçar a sua imagem junto a todos os seus públicos de interesse – consumidores, colaboradores, políticos, empresários, acionistas, entre outros, ou perante a opinião pública.	- Relacionamento das instituições e seus públicos como um processo de informação voltado para a esfera pública.
COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA	O termo refere-se ao processo comportamental associado à criação e à comunicação de ideias, entre os	- A atuação no espaço público com vistas à divulgação científica, além do

	cientistas, tanto no âmbito interno – comunidade científica – como no âmbito externo – público em geral.	entendimento de que o acesso às informações de ciência e tecnologia são fundamentais para o exercício pleno da cidadania.
COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL	Compreende todas as atividades e ações desenvolvidas pelo Governo Federal, pelos Governos Estaduais e Municipais e pelos seus órgãos (secretarias, ministérios) e empresas, no sentido de colocar-se junto à opinião pública, democratizando as informações de interesse da sociedade e prestando contas de seus atos.	– Entendida como comunicação pública na medida em que é instrumento de construção da agenda pública, prestação de contas e estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas.
COMUNICAÇÃO POLÍTICA	Pode-se entender a comunicação política a partir de dois ângulos: (1) utilização de instrumentos para expressão pública de ideias, (2) direito.	Relação da comunicação com o interesse público e a referência a temáticas de interesse geral que devem ser debatidas, relação de interferência da sociedade nos veículos de comunicação.
COMUNICAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DA SOCIEDADE CIVIL	Sociedade civil é uma expressão que indica o conjunto de organizações e instituições cívicas voluntárias que constituem os alicerces de uma sociedade em funcionamento, em oposição com estruturas que são ajudadas pelo Estado.	Compreensão de que a comunicação é um bem público, assim como a informação, e a apropriação destes pela sociedade.

Fonte: produção da autora, 2022, a partir de Brandão (2009)

Percebe-se, pelas informações expostas no quadro, que a formação inicial do conceito de comunicação pública se dá a partir de outras áreas da comunicação. Em contraponto, é igualmente importante esclarecer o que não é a comunicação pública, a qual “não se trata de uma comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercados, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de um público” (DUARTE, 2012, p. 60). A comunicação pública não é, portanto, uma expressão que delimita um conjunto de conhecimentos, áreas ou profissões.

Entende-se, a partir do que foi analisado sobre os conceitos apresentados pelos autores, que a comunicação é um campo com vários adjetivos que delimitam sua atuação. Têm-se a comunicação social, a governamental, a empresarial, entre outras, mas a comunicação pública tem importância estratégica para as instituições, uma vez que exerce uma função política, na acepção mais ampla do termo, sendo a responsável pela conquista de simpatia e credibilidade do público.

Matos (1999), contrariando Brandão, demonstra que a comunicação não foi pensada pelo governo como um processo. Na redemocratização brasileira, os governos civis pensaram a tarefa comunicacional como exclusiva da comunicação

política, “como produto da publicidade ou das estratégias de marketing, visando o convencimento, o impacto junto à opinião pública e a busca de resultados imediatos” (MATOS, 1999, p. 3).

A consequência foi que não se definiu a comunicação como um processo de reconstrução da cidadania, haja vista que comunicação pública ora era vista como processo ora era vista como política. Contudo, Brandão (2009) ressalta que, a partir do Governo Lula, o conceito ganha o sentido de informação para a cidadania, começa a ser citado com frequência e ganha status. A autora afirma que o governo teve preocupação em preparar técnicos do Executivo para realizar a comunicação pública, além de propor a criação da função de gestor da Comunicação Pública.

Atualmente, no quadro geral da comunicação pública, nos Poderes brasileiros, percebe-se que o Poder Executivo é o que mais fornece visibilidade de suas ações e possui uma estrutura melhor de comunicação.

## 2.2 A ESFERA PÚBLICA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E A SOCIEDADE

A comunicação permeia todos os atos da vivência humana e, nas organizações, vistas como organismos sociais vivos e interdependentes, não é diferente. Através de um sistema de comunicação constituído, as informações são transmitidas, fluem e se retroalimentam; e as ações organizacionais se encaminham, se sustentam, se concretizam, se constroem e se reproduzem.

Nesse contexto, observam-se duas perspectivas de comunicação na organização, que se complementam e interagem: uma diz respeito à comunicação interna, em que estão envolvidas todas as pessoas que fazem parte da hierarquia e do quadro funcional da organização. A outra se refere às relações externas da organização, em que o corpo organizacional é representativo na interação e interlocução com a comunidade.

Essa amplitude é apontada por Schroferneker (2000, p. 10), para quem a comunicação pública “abrange todas as formas de comunicação utilizadas para relacionar-se e interagir com seus públicos”. Ela endossa a abrangência da comunicação na organização, assinalando que “a comunicação estabelece o diálogo da organização em âmbito interno e externo”.

Na proposta de Torquato (2002), a comunicação tem função orientadora do discurso dos dirigentes e de mapeamento dos interesses sociais, por meio da pesquisa, que representa a base para qualquer estudo e planejamento, visando atender às expectativas da comunidade.

Outro ponto a ser analisado, refere-se à comunicação como forma de democratização do poder, tendo função política e buscando compartilhar as informações como forma de democratizar o poder. A esse respeito, o autor esclarece que a “comunicação exerce um poder” e “detém poder quem tem mais informações”. Sendo assim, com a disseminação de informações há uma repartição do poder.

Nesse contexto, a democracia exige novos posicionamentos e participação mais ativa da sociedade civil, assim como revela a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. Para isso, é necessário que haja liberdade de comunicação e expressão, além de canais que possibilitem o diálogo e a participação. Assim, a comunicação pública é o meio que viabiliza a discussão na esfera pública, o que acarreta o fortalecimento da cidadania (JARAMILLO LÓPEZ, 2011).

Outro aspecto importante para a compreensão da comunicação pública é reafirmar sua função de mediadora da relação Estado/sociedade, a partir de canais efetivos de comunicação que permitam uma relação dialógica entre iguais (ESCUDERO, 2015). Deixa-se claro que esta pesquisa parte do conceito de comunicação pública alinhado com os princípios da democracia e da liberdade de informação, apesar de desafios como a ambiguidade com a política, a tentação de entender o cidadão como um cliente da coisa pública e a dificuldade de os órgãos públicos assumirem a comunicação como um serviço público.

É cabível a atuação dos instrumentos de comunicação pública na esfera pública interconectada com o cidadão. Um dos objetivos é “a discussão de temas de interesse comum a serem debatidos na esfera pública e o seu resultado[, que] é a formação da opinião pública e o fortalecimento da cidadania” (ESCUDERO, 2015, p. 112).

A natureza da comunicação pública é democrática, não restritiva, não especializada e não excludente. Dessa maneira, permite ampla participação social, o que a habilita ainda mais para proporcionar, na esfera pública, uma estrutura de

comunicação generalizada, que não restringe e não exclui, além de aceitar todos os tipos de discussão de interesse público (GOMES, 2008).

É importante destacar que o processo de comunicação do Estado com o cidadão se estabelece a partir das facilidades de acesso. Weber (2011) esclarece como essa relação é fortalecida:

A produção de comunicação do Estado o fortalece à medida que é ampliado e facilitado o processo de acesso aos cidadãos e à sociedade e, como tal, passa a ser reconhecido em suas ações e discursos. Nesse sentido é que se pode falar que esse poderoso Estado se comunica estrategicamente e disputa a opinião pública com as mídias, a partir de sua versão dos fatos e da sua promoção. (WEBER, 2011, p.111-112)

É preciso salientar que a comunicação oriunda dos entes públicos possui um caráter estratégico e, ao mesmo tempo em que atende às necessidades de transparência e participação, inevitavelmente é marcada por interesses privados, caracterizados pela busca de visibilidade política e uma imagem pública favorável perante a sociedade.

A Comunicação Pública, conforme explica Zémor (2009), acompanha a aplicação de normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, a tomada de decisão política. O autor francês identifica um percurso democrático de acesso à informação, no qual a Comunicação Pública tem papel de relevo. Assim, as mensagens (aqui tomadas no sentido de informação) são inicialmente emitidas, recebidas e tratadas pelas instituições públicas “em nome do povo”, paralelo ao que acontece com o processo de votação das leis e pronunciamento dos julgamentos (ZÉMOR, 2009).

Nesse ciclo de emissão, recepção e tratamento, temos a comunicação que se situa no espaço público, sob o olhar do cidadão, pois, para assegurar o cumprimento do interesse geral, é necessário transparência, haja vista que as informações, salvo exceções, são de domínio público. O autor conclui que “a Comunicação Pública ocupa, portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público” (ZÉMOR, 1995, p.1).

Zémor esclarece ainda que o interesse geral é o resultado de um compromisso de interesses entre os indivíduos e os grupos sociais que consentem em um contrato social, no qual se inserem leis, regulamentos e jurisprudências. Assim, a Comunicação Pública se justifica pelo interesse geral e sua relação com a

LAI se estabelece porque essa lei não apenas contém a regulação sobre o acesso à informação, mas também é um instrumento de efetivação da Comunicação Pública (SILVA, 2015).

### 2.3 RELAÇÃO ENTRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O ACESSO À INFORMAÇÃO

É de comum acordo que nem toda informação pode ser considerada um direito social, somente aquela que possui uma utilidade social, ou seja, que permita a realização de outros direitos, como saúde e educação. A comunicação pública emerge, assim, como um serviço essencial às sociedades democráticas (BRANDÃO, 2009).

Para manter a imagem pública favorável e aproximar o Legislativo do cidadão, foi instituído nas Assembleias Legislativas um novo contexto de transparência, tendo como carro chefe a Lei de Acesso à Informação (LAI), que ajuda o cidadão no acesso amplo às informações de caráter público. A LAI foi um elemento crucial para dotar as informações disponibilizadas pela administração pública de sentido social e, assim, permitir que a informação seja um direito social.

Nesse contexto, um dos pressupostos da LAI é propiciar o direito de acesso, pela sociedade, à informação, em prol da cidadania, sendo a comunicação pública um dos meios para fomentar os espaços de diálogo entre cidadão e poder público, contribuindo na consolidação da transparência, pois cumpre um papel informativo e formativo na sociedade contemporânea.

Inserida nesse tema, a LAI traz uma mudança paradigmática no tocante ao conceito de comunicação pública no Brasil, com especial atenção para a questão do livre acesso à informação pública.

O Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI, esclarece que informação compreende, de acordo com o art. 3º, I, “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Já o artigo 8º da LAI faz referência a outra parte desse processo: estabelece diretrizes para a divulgação dessas informações e uma relação com o processo

comunicativo em sua completude, preocupando-se com o entendimento dessas informações e das mensagens por parte do receptor, no caso, o cidadão.

Assim, a informação é compreendida como pública, pois trata de questões que envolvem o interesse coletivo e individual do cidadão, ligada diretamente a princípios legais, destacando-se a LAI e o Decreto 7.724/2012 como instrumentos de informação que se destacam pelo foco em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudando a ampliar o conhecimento sobre o tema (DUARTE, 2012). Duarte (2012) esclarece ainda que são canais de diálogo que estimulam a cidadania ativa, dentre os quais se destacam fóruns de consulta, orçamento participativo, ouvidorias, consultas públicas e outros.

Estabelece-se, então, que a Comunicação Pública é uma comunicação formal que diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública. Também se configura como uma resposta à complexidade crescente das nossas sociedades, pois facilita a busca do interesse geral resultante de uma arbitragem difícil entre interesses singulares. A Comunicação Pública responde a uma busca de significação, bem como a uma necessidade de relação com o acesso à informação e com a transparência, explicitados pela Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, pensar a Comunicação Pública é entender o cidadão e toda a sociedade como agentes centrais do processo comunicacional. Os espaços de Comunicação Pública são, portanto, lugares plurais que têm como base o debate e o interesse público (MATOS, 2011).

Essa relação dialógica entre Estado e sociedade, se estabelece em níveis hierárquicos distintos, pois, primeiramente, cabe ao administrador público apenas fazer o que lhe é autorizado legalmente, não incide sua vontade subjetiva (MORAES, 2000). Entendido esse ponto, Silva (2015) esclarece que a Comunicação Pública é a essência da comunicação a ser realizada pela Administração Pública, não é uma opção, haja vista a sua base, o interesse público, estar ligado diretamente aos princípios legais. Assim, não cabe ao administrador público decidir por fazer ou não Comunicação Pública. O Estado é diferente em relação aos demais atores, pois suas atividades têm obrigação legal de serem pautadas pela supremacia do interesse público e pela transparência.

Neste jogo normativo, destaca-se a Lei de Acesso à Informação, que se configura não apenas como um elemento de regulação, mas um instrumento de efetivação da Comunicação Pública. Os artigos que compõem a LAI são de

conteúdo normativo, mas também trazem noções e elementos relacionados à Comunicação Pública.

O Decreto 7.724, de 2012 tem por objetivo “regulamentar, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo” (BRASIL, 2012, s/p).

Esses dois dispositivos legais são ferramentas da Comunicação Pública, destacando-se o artigo 3º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que, nos incisos II, III e V, explicita a relação dialógica característica da Comunicação Pública:

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

[...]

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

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

[...]

IV – desenvolvimento do controle social da administração pública. (LAI, 2012, s/p).

Logo no inciso II, está estabelecido que o ideal de informação é o interesse público. Assim, conforme proposto por Zémor (1995), a Comunicação Pública é entendida como portadora desse interesse geral, portanto, a LAI entra em consonância com essa diretriz, que ocorre de forma mais efetiva quando há envolvimento e participação do cidadão, além do acesso e entendimento da informação pública disponibilizada para a sociedade.

Em todo esse processo, percebe-se o envolvimento da Comunicação Pública para realização do disposto na LAI, que estabelece ainda:

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

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

[...]

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Entende-se que a legislação deixa estabelecido que o acesso à informação deve ser facilitado, priorizando o acesso simples e direto, o que também se relaciona com a própria atuação da Comunicação Pública, pois, como esclarece Duarte (2012), esta exige a adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos mais diversos públicos. Assim, a disponibilização de dados caracteriza-se como instrumento de informação, mas pode gerar um instrumento de diálogo.

A Lei de Acesso à Informação detalha, no parágrafo 3º do artigo 8º, os requisitos que os portais de transparência devem conter para viabilizar o acesso à informação:

Art. 8º [...]

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº186, de 9 de julho de 2008.

No conjunto dos incisos expostos acima, é possível notar um elemento comum, ainda que implícito: a necessidade de assegurar o uso da linguagem cidadã. De acordo com a Controladoria Geral da União, atual Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, a linguagem cidadã se refere aos nomes mais intuitivos para apresentação das ações governamentais. Um exemplo é o nome cidadão dado ao programa de Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, mais conhecido como Bolsa Família. A linguagem cidadã atua no tratamento da informação pública, para que ela fique inteligível e compreensível para todas as camadas da população brasileira.

Quando se trata de acessibilidade à informação, o acesso está condicionado à simplicidade dos usos dos dados, haja vista que as informações públicas e formalidades administrativas são destinadas a facilitar o exercício dos direitos e deveres. Dessa forma, o Decreto 7.724/2012 também orienta sobre os requisitos necessários para que a informação seja transformada em comunicação.

Percebe-se a preocupação do legislador em dotar os Portais da Transparência de linguagem compreensível, além de permitir o seu uso nos mais diversos formatos, para que o cidadão possa usar a informação em outras plataformas e meios de comunicação. Sobre essa questão de disponibilização dos dados públicos, Zémor (2009) traça dois paralelos entre a obrigação de comunicar e a difusão de informação. O autor francês explica que, em princípio, toda a massa de informações e dados está potencialmente destinada ao público. Contudo, há de se considerar a quantidade e a tecnicidade desses dados, que geram dificuldade de apreensão por parte da população. Para Zémor (2009), os dados públicos só são uteis quando divulgados sob a forma reduzida, simplificada, transformados, portanto, em informação prática.

A lei expõe duas condições essenciais para atingir esse objetivo, a primeiramente é a disponibilidade da informação e a segunda, como essa informação deve ser apresentada. Contudo, mesmo com essa disponibilização legal, não há a garantia de que a população entenda e compreenda as informações apresentadas (SILVA, 2015).

Com a obrigatoriedade do acesso à informação e dos portais da transparência, constata-se muitas informações disponíveis, mas pouca compreensão sobre elas, precária produção de sentidos ou conhecimento. A informação é tratada segundo a definição clássica que remete à ideia de relação, de compartilhamento, de negociação (WOLTON, 2011).

A Comunicação Pública pressupõe tratar o processo comunicativo como algo mais amplo do que a informação e, por consequência, adaptar os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos. Ao colocar a centralidade do processo de comunicação no cidadão, ela ultrapassa a mera garantia de direitos de acesso e estabelece um diálogo que respeita as características e necessidades do cidadão (DUARTE, 2012). Para tanto, é necessário avançar da informação para a comunicação, para o uso social dos Portais da Transparência e, assim, para o cumprimento legal de viabilizar a apropriação pela sociedade dos dados

disponibilizados. Esse caminho perpassa pela importância e ênfase dada à linguagem simples e de fácil compreensão para todos (ZÉMOR, 2012).

Quando relacionada ao serviço público, a Comunicação Pública deve responder a quatro exigências. A primeira é informar por dever. Sobre esse tópico, atualmente, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação estabelece as diretrizes da transparência ativa.

Uma outra exigência diz respeito à Comunicação Pública assegurar a pedagogia indispensável para transmitir informações complexas. É responsabilidade da dela incluir a Comunicação no processo de deliberação além de contribuir para restituir o sentido da vida coletiva. Assim, fica claro que a Comunicação Pública remete a uma ordem simbólica de transparência, participação popular, engajamento social e interatividade (MATOS, 1999).

Conforme esclarece Duarte (2012), a Comunicação Pública é uma expressão que está associada ao esforço de melhorar a vida do cidadão por intermédio da comunicação.

Para conseguir isto, os instrumentos de comunicação são utilizados a partir do ponto de vista do cidadão em sua plenitude e não apenas em suas faces de consumidor, eleitor e usuário. Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar os interesses coletivos em detrimento das perspectivas pessoais e corporativas (DUARTE, 2012, p. 61).

Kucinski (2012) corrobora essa ideia ao afirmar que a Comunicação Pública está associada ao exercício pleno do direito do cidadão de se informar e ser informado sobre tudo o que for de interesse público. Nesse sentido, passa-se a questionar se a Comunicação Pública não poderia ser uma política de estado ou até mesmo regulamentada por uma lei.

## 2.4 DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

A Constituição Federal assegura no artigo 5º, que trata dos direitos fundamentais, o acesso à informação a todos, já que esta se tornou um bem sagrado do povo, que a usa para garantir seus direitos, para garantir sua cidadania.

Assim, cada cidadão tem, além do direito de ser informado, o direito ao conhecimento e à compreensão do mundo. A garantia desse direito não se resume às leis, mas passa essencialmente pela verdadeira democratização da informação, que deve ser tratada como um bem público. Nas palavras de Weichert (1999), “o direito à informação compreende o direito de informar, o direito de se informar, o direito de ser informado, ou o direito à verdade” (WEICHERT, 1999, p. 21).

Na área da comunicação pública, a democratização torna-se então imprescindível, já que todo o setor público tem por obrigação prestar contas de suas ações, sem qualquer distinção.

O objetivo da política pública de comunicação é o de democratizar a compreensão sobre os fatos e fenômenos, sobre seus mecanismos, sobre a própria vida que se vive, possibilitando que o conhecimento e a compreensão sejam acessíveis a todos, não apenas como uma potencialidade, mas como realidade” (RICCORDI, 2005, p. 48).

É nesse contexto que entram em cena as assessorias de imprensa como componente relevante do processo de comunicação e democratização, já que têm o papel de viabilizar as informações entre a fonte e o público, através dos meios de comunicação. Mas, para isso, precisam estar conscientes de sua função e não a distorcer para a atividade de controle, de filtro ou impedimento da informação clara, verdadeira ou, no mínimo, verossímil.

A assessoria de imprensa, a exemplo do que ocorre com todos os demais segmentos da comunicação empresarial, é indispensável no contexto das profundas transformações políticas, econômicas e culturais do País e do mundo. É importante que as assessorias ainda não conscientes de seu real papel saibam que não há qualquer artifício capaz de afrontar uma das mais importantes conquistas do povo brasileiro: a liberdade de imprensa! (ALTENFELDER; RUY SILVA, 1998, p. 29)

Papel mais fundamental ainda exercem as assessorias de imprensa que prestam serviço ao poder público, o qual é “devedor da prestação de comunicar aos cidadãos sobre todos os fatos relevantes que são do seu domínio, sem prejuízo de franquear acesso a quem buscar outros elementos” (WEICHERT, 1999, p. 31).

Portanto, os assessores de imprensa devem ter plena noção de sua função e importância para a sociedade, principalmente quando se trata do setor público, quando passam a se tornar prestadores de serviço do Estado, de serviços para o povo, que se informa através dos veículos de comunicação.

O jornalista Marco Antonio de Carvalho Eid (2003, p. 23) define como missão das assessorias de imprensa no Governo a contribuição para que a sociedade, através da mídia jornalística, tenha acesso às informações de seu interesse. Mas a realidade é que, muitas vezes, essa missão é confundida ou distorcida, e as assessorias passam a se tornar entraves ao acesso à informação, que, como já foi esclarecido, é de um valor incalculável ao exercício da cidadania e sem a qual, hoje em dia, na chamada era da informação, nenhuma sociedade pode sobreviver.

Como definidores primários da informação, as assessorias de imprensa devem tomar cuidado para não sobrepor o interesse da instituição ou de seus dirigentes ao interesse público. Ao classificar as fontes de informação, Stuart Hall (2003, p. 159), alerta que tem mais privilégio na divulgação de informações quem está mais bem estruturado, ou seja, as assessorias de imprensa, sobretudo de órgãos públicos, consideradas fontes institucionais, devem ser ainda mais criteriosas para evitar o uso do poder da mídia como forma de impor suas vontades em detrimento do interesse público.

Nas instituições públicas, a notícia é vista como mecanismo de prestação de contas, mas as assessorias aproveitam para incorporar uma imagem positiva. Veiculadas pela mídia espontânea, agregam imparcialidade e aumentam a credibilidade do que é dito sobre a instituição. O critério de seleção de notícias na mídia se dá pela proximidade, marco geográfico, impacto (abalo moral causado por acontecimento impressionante), raridade, utilidade, repercussão (morte de brasileiros no exterior, por exemplo), entre outros.

O assessor é um pensador estratégico da informação e da sua divulgação. A informação deve ser elaborada com cuidado, depois de passar pela sondagem e discussão com as lideranças da empresa de forma a atender os interesses dos públicos a serem atingidos, bem como os interesses institucionais.

Essa função deve ser então amplamente debatida e esclarecida entre os profissionais da comunicação para que tal mecanismo (as assessorias de imprensa) possa acompanhar e contribuir para a evolução da sociedade, exercendo simplesmente o seu papel ou cumprindo sua missão.

Torquato (2008) compreende que a comunicação pública traz em suas funções o direito à informação como base da cidadania. Assim, a Lei de Acesso à Informação como ferramenta de promoção desse direito também realiza o ideal da comunicação pública, que consiste em informar e comunicar para a formação da

opinião pública e atuação do cidadão na esfera governamental. Isso se realiza quando a comunicação pública atua para atender melhor o cidadão, de forma a trazê-lo para a esfera pública (FERREIRA, 2010), acompanhando o desenvolvimento da sociedade para melhor servi-la.

A Administração Pública, contudo, quando não cumpre a lei, promove uma quebra da legitimidade do espaço público, ocasionando uma ruptura do pressuposto fundamental da lei, que é estabelecer o diálogo e a participação com base na informação.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) está relacionada com os princípios da comunicação pública aberta e livre, pois enfatiza que a informação relevante e válida circule pela sociedade. A LAI também traz para a comunicação pública o potencial de diminuir a opacidade pública e ampliar o governo aberto, além de contribuir para uma maior participação social do cidadão, fortalecendo o Estado democrático (SOUZA, 2016). A comunicação pública também está em consonância com a LAI ao promover as instituições públicas a partir de uma perspectiva dialógica, criando canais de comunicação com a sociedade.

É importante entender as principais características da transparência, quais sejam: informações livres, disponíveis e compreensíveis, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados (CRUZ et al, 2003). Os três conceitos interligados à transparência são a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade das informações. Quando se fala de transparência das informações, é necessário entender que esse é um processo que vai além da ampla divulgação delas.

A transparência reforça o papel comprometido dos gestores para com os bens públicos, pois é impossível pensa-la sem a associação com a responsabilização política e o papel ativo que as instituições públicas devem ter para diminuir o déficit de informações entre o homem comum e o poder público.

É importante destacar que a nova legislação altera um paradigma até então presente na administração pública, tornando como regra a cultura da transparência e o segredo como exceção. É importante salientar que o não cumprimento do direito de informação não é só uma grave afronta às leis, mas um impedimento ao exercício da cidadania, pois, como esclarece Silva (1992), nenhum indivíduo pode estar no pleno gozo da cidadania se não possui acesso às informações de caráter público.

De forma sucinta, "a transparência pública é o movimento de prestação de contas de toda a Administração Pública e abertura de seus registros financeiros e de seus atos para fiscalização da sociedade em geral" (BATISTA, 2012, s/p).

As consequências desse movimento, como postula Bresser Pereira (2004), é que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental; e, com esse acesso, a relação entre Estado e sociedade se torna mais democrática. A transparência é, portanto, um elemento crucial para a cidadania, e a comunicação pública é essencial para caracterizar esse processo, principalmente no portal da transparência.

É necessário, portanto, que haja liberdade de expressão e canais de comunicação que possibilitem essa participação. O portal atua como ferramenta de comunicação pública, pois "a Administração Pública, em qualquer esfera, mais que a administração privada, precisa abrir portas e compartimentos, dando vazão à transparência e à correção de atitudes" (TORQUATO, 2008, p.121).

Confira na tabela o referencial teórico utilizado para elaboração desse capítulo:

### QUADRO 3 – QUADRO TEÓRICO SOBRE INFORMAÇÃO PÚBLICA, COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE

TEMA	AUTOR	ASSUNTO	ABORDAGEM
CONCEITO E HISTÓRIA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA	Kunsch (2003)	Papel da instituição pública	"A comunicação institucional surge exatamente com a função de tornar mais claro o papel da instituição pública"
	Haswani (2011)	Governo e sociedade civil	"A comunicação pública, embora usada de forma genérica, é um conceito que envolve fundamentalmente o relacionamento e os processos de articulação e interação entre atores públicos, além de ativar a relação entre governo e sociedade civil"
	Nobre (2011)	Defesa do social	"A comunicação pública está relacionada ao conceito de público, abarcando tanto o interesse comum quanto a intenção de defesa do social"
	Zémor (2009)	Comunicação pública	"A responsabilidade por utilizar a comunicação pública é de competência das instituições públicas, ou seja, da administração do Estado"
	Escudero (2015)	Mediadora entre Estado e	"A função primordial da comunicação pública é atuar como mediadora entre o Estado e a

		sociedade	sociedade civil, além de permitir a abertura de canais democráticos que possam viabilizar o livre fluxo de informações”
	Brandão (2009)	Poder ao cidadão	“A comunicação pública concede poder ao cidadão ao utilizar meios de realizar o que é considerado uma promessa de participação ativa e consciente da sociedade civil”
	Lupetti (2017),	Conceito público para empresa	“A comunicação institucional é responsável por estabelecer um conceito público para a empresa, difundindo sua filosofia, sua missão, sua visão e seus valores”
	Duarte (2017)	Fortalec da cidadania	“A comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecer a cidadania e melhorar a vida das pessoas, assumindo espírito público e privilegiando o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais”
	Nassar, Figueiredo (2016)	Indispensável para o sucesso	“No contexto atual, a comunicação institucional se torna indispensável para o sucesso”
A ESFERA PÚBLICA: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE	Scroferneker (2000)	Diálogo da organização	“A comunicação estabelece o diálogo da organização em âmbito interno e externo”
	Torquato (2002)	Instrumento da aerdade	“A comunicação como forma de integração social, com função eminentemente social, integrando comunidades e unindo-as em torno de um ideal. Por fim, a comunicação é tratada como instrumento a serviço da verdade”
	Jaramillo López, (2011)	Fortalecimento da cidadania	“A comunicação pública é o meio que viabiliza a discussão na esfera pública, o que acarreta o fortalecimento da cidadania”
	Gomes (2008)	Natureza democrática	“A natureza da comunicação pública é democrática, não restritiva, não especializada e não excludente”
	Weber (2011)	Facilidades de acesso	“O processo de comunicação do Estado com o cidadão se estabelece a partir das facilidades de acesso”
	Silva (2015)	Regulação do acesso	“A LAI se estabelece ainda por não conter apenas a regulação sobre o acesso à informação, mas ser um instrumento de efetivação da Comunicação Pública”
	RELAÇÃO ENTRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O ACESSO À INFORMAÇÃO	Matos (2011)	Lugares plurais
Moraes (2000)		Vontade subjetiva	“Ao administrador público cabe apenas fazer o que lhe é autorizado legalmente, não incide sua vontade subjetiva”
Brasil (2012)		Restrição de	“Procedimentos para a garantia do

		acesso	acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo”
	Wolton (2011)	Informações disponíveis	“Com a obrigatoriedade do acesso à informação e os portais da transparência, percebe-se um grande número de informações disponíveis, mas pouca compreensão sobre elas”
	Kucinski (2012)	Interesse público	“A Comunicação Pública está associada ao exercício pleno do direito do cidadão de se informar e ser informado sobre tudo o que for de interesse público”
DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO	Weichert (1999)	Bem público	“Assim, cada cidadão tem, além do direito de ser informado, o direito ao conhecimento e à compreensão do mundo, a verdadeira democratização da informação, que deve ser tratada como um bem público”
	Riccardi (2005)	Democratização	“A democratização torna-se então imprescindível, já que todo o setor público tem por obrigação prestar contas de todas as suas ações, sem qualquer distinção”
	Altenfelder (1998)	Liberdade de imprensa	“É importante que as assessorias ainda não conscientes de seu real papel saibam que não há qualquer artifício capaz de afrontar uma das mais importantes conquistas do povo brasileiro: a liberdade de imprensa”
	Ferreira (2010)	Atendimento ao cidadão	“A comunicação pública atua para atender melhor o cidadão, de forma a trazê-lo para a esfera pública, acompanhando o desenvolvimento da sociedade para melhor servi-la”
	Souza (2016)	Estado democrático	“A LAI também traz para a comunicação o potencial de diminuir a opacidade pública e ampliar o governo aberto. Além de contribuir para uma maior participação social do cidadão, fortalecendo o Estado democrático”
	Cruz et al, (2003)	Características da transparência	“É importante entender as principais características da transparência, que são: informações livres, disponíveis e compreensíveis, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados”
	Batista (2012)	Prestação de contas	“A transparência pública é o movimento de prestação de contas de toda a Administração Pública”
	Bresser Pereira (2004)	Transparência do Estado	“Transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental; e, com esse acesso, a relação entre Estado e sociedade se torna mais

			democrática”
--	--	--	--------------

Fonte: produção da autora, 2022, com base nos dados da pesquisa.

### 3 O JORNALISMO, A LAI E O LEGISLATIVO

#### 3.1 O JORNALISMO COMO MEDIADOR DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Na conceituação de transparência, tomamos a formulação de Gomes, Amorim e Almada (2018) quando afirmam que “uma instituição transparente não é [...] simplesmente uma em que tudo está escancarado [...]. Transparente, como contrário de opaco, significa que uma instituição desta natureza é aquela em que não se veda o olhar, não há acessos blindados, governos invisíveis”. Para os autores, “há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou”. Na gestão pública, esse princípio é consolidado quando sujeitos, independentes do agente que realizou determinada ação, podem acessar à informação necessária que possibilita saber que ato foi praticado, por quem e em qual situação.

No Brasil, embora o histórico da gestão pública traga como regra a retenção de informações públicas, o movimento de redemocratização do país, no final da década de 1980, e a promulgação da Constituição Federal em 1988 provocaram melhorias nesse campo. Os avanços iniciaram sob a égide da demarcação da transparência como um fundamento do Estado Democrático de Direito. Ao longo de quase 30 anos da promulgação da “Constituição Cidadã” (JARDIM, 1999), diferentes normas com foco na transparência pública foram sancionadas no país. Dentre elas: a Lei de Arquivos (1991), a Lei do Processo Administrativo (1999), a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Lei da Transparência (2009) e a Lei de Acesso à Informação (2011).

Na cobertura jornalística nacional da transparência pública no Brasil, repórteres valem-se de ferramentas oficiais oriundas da regulamentação dessas legislações. Bonson et al (2012) cita como exemplos do uso jornalístico dessas ferramentas reportagens de grande impacto, tal qual a denúncia feita pelo jornal *O Estado de São Paulo*, em 2008, sobre a utilização irregular de cartões corporativos por ministros do Governo Federal. O caso exposto pelo jornal teve como base uma apuração feita por jornalistas no Portal da Transparência da União.

O episódio de grande repercussão junto à opinião pública, além de provocar a demissão de uma ministra, levou o Governo a criar regras para uso dos cartões, entre elas, a restrição de saques.

Já em 2013, a utilização da Lei de Acesso à Informação (LAI) por repórteres do jornal *Folha de São Paulo*, que tinham como foco a produção de matérias sobre atos de ministros de Estado durante a Ditadura Militar (1964-1985), resultou na abertura pública de 412 caixas com documentos do período autoritário. O acesso físico da sociedade aos registros (avisos, memorandos, ofícios, telegramas, dentre outros, produzidos por autoridades do regime militar) foi garantido após um intenso embate (restrição de acesso, negação de documentos, uso de recursos da LAI, acionamento da Controladoria Geral da União, dentre outros) entre a empresa jornalística e o Governo Federal. Com a repercussão, os documentos foram enviados ao prédio do Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro, e tornaram-se públicos.

Outro episódio de uso da LAI que rendeu uma produção jornalística de impacto foi a reportagem do jornal *O Globo*, publicada em 2016, sobre a recusa recorrente da Força Aérea Brasileira (FAB) em ceder aviões para o transporte de órgãos para transplantes, enquanto autoridades do governo usufruíam facilmente das aeronaves. A narrativa publicizada pelo jornal motivou a assinatura imediata de um decreto presidencial determinando a disposição permanente de uma aeronave da FAB para o transporte de órgãos no país.

Os exemplos que ilustram esse texto fazem menção a fatos, investigações e produções jornalísticas que, em distintos momentos nos últimos anos, oxigenaram o debate público no Brasil e provocaram cobranças e vigilância por parte da opinião pública a respeito das ações dos representantes políticos. Os casos citados têm como pano de fundo o acesso à informação e acionam diretamente a relação entre o princípio democrático da transparência pública e a mediação jornalística.

Além dos instrumentos já apontados, o Diário Oficial – publicação concebida no Brasil ainda no período monárquico – também se destaca como fonte de jornalistas para monitoramento sistemático de atos e ações do governo (CONTI, 1999).

Por meio desse mecanismo é possível saber/acompanhar, por exemplo, a nomeação/exoneração de integrantes do 1º e 2º escalão do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), a disposição de verbas para execução de obras, a publicação de decretos, a liberação de licenças ambientais, o anúncio de mudanças tarifárias em serviços como o transporte urbano, a destinação de dinheiro para pagamento de grandes shows em eventos municipais, como réveillon e carnaval, dentre outros. Agregam-se a essa lista de fontes de informação para a mediação

jornalística da transparência pública os boletins e as estatísticas disponibilizados por órgãos e instituições.

Nas rotinas produtivas dos repórteres, essas ferramentas estão presentes na apuração, checagem e produção das informações. Como “jornais de referência”, apontamos as designações formuladas por Molina (2007) e Sousa (2005), cuja caracterização é definida como interna ao próprio sistema informativo, no qual o jornalismo em questão serve para “pautar” outros meios de comunicação, e externa, na qual há reconhecimento da importância e influência desse jornalismo na formação da opinião pública.

Dito de outra forma, o jornalismo cumpre função essencial no que concerne à transparência porque consiste em um canal apto a aferir visibilidade e acessibilidade, já que interpreta os dados disponíveis e os repassa ao público. Enfim, por meio da atividade jornalística, é possível fortalecer a ideia de responsabilização das instituições do Estado (GOMES, 2011).

A implementação de políticas de transparência pode tornar mais conveniente a atuação do jornalismo. O custo para descobrir pautas diminui, bem como as dificuldades em reunir e organizar informações (BOWLES, HAMILTON, LEVY, 2014).

Alguns estudos no Brasil já buscaram apontar aspectos da LAI na rotina de produção jornalística. É o caso de Sousa e Geraldês (2016), cujo trabalho diagnosticou certas dificuldades impostas aos profissionais de imprensa para utilizar a referida lei, tendo em vista os prazos de resposta previstos pela norma (que afetam a velocidade exigida para a produção jornalística) e mesmo a falta de aptidão dos jornalistas para processar os dados que lhes são oferecidos após consulta. Não há ainda, contudo, uma observação sistemática acerca de como a LAI influencia na produção jornalística.

Shramm (1976, p. 178) destaca que a comunicação para grandes audiências contribui para produzir mudanças de concepções, crenças, técnicas e normas da sociedade, compreendendo aspectos econômicos, religiosos, culturais, entre outros.

Os meios de comunicação auxiliariam, nesse sentido, a tornar o povo consciente das suas necessidades, além de facilitar o processo das decisões e colocar em prática os métodos adquiridos ao receber informações e conhecer outras culturas.

A abordagem defendida por Shramm (1976) demarca a participação política nas deliberações como ação imprescindível. Os meios de comunicação teriam, portanto, força para promover discussões, mas só quando implicassem decisões e posteriores transformações sociais.

Sobre essa forma de comunicação, o autor considera que

É evidente que eles se arriscam a ser inefetivos – na realidade, contraproducentes –, se utilizados sem conhecimento adequado da cultura local onde serão recebidos. Isso é verdadeiro para qualquer tipo de comunicação, de massa ou interpessoal, mas particularmente verdadeiro com relação aos veículos de massa, já que estes cobrem áreas maiores, operam a distância, e são menos retroalimentados pelo público. (SHRAMM, 1976, p. 189)

De acordo com o *Global Wright to Information Rating* (2018) – ferramenta cujo objetivo é avaliar a qualidade e a efetividade da legislação sobre acesso à informação –, o Brasil obteve o conceito excelente no que diz respeito ao funcionamento da LAI: dos 150 pontos possíveis de serem obtidos na escala, o país alcançou a nota 108. Tal desempenho supera aquele de democracias como Estados Unidos (83), Reino Unido (100) e França (64).

De forma geral, a adoção de leis de acesso à informação em diferentes países tem, dentre seus fatores explicativos, elementos de ordem política e econômica. Quanto à primeira dimensão, é possível citar a pressão exercida por agentes nacionais – a exemplo da imprensa – e internacionais – como a Organização dos Estados Americanos – para que a LAI fosse aprovada no Brasil. Ademais, a aprovação e consolidação de tais normas depende, em boa medida, da interação entre os partidos que compõem o Legislativo e as lideranças do Poder Executivo (MICHENER, 2015).

Do ponto de vista econômico, a aprovação de leis de acesso à informação tem favorecido o ambiente de negócios em cada país, sendo estimulada por órgãos como o Banco Mundial. A aprovação do arcabouço legal, contudo, é apenas a etapa inicial de um processo contínuo pela garantia do acesso à informação, já que a consolidação do controle social da coisa pública implica o estabelecimento de uma cultura aberta ao questionamento e à prestação de contas (DARCH; UNDERWOOD, 2010).

Nesse sentido, dentre as dificuldades encontradas para a consolidação dessas leis após sua entrada em vigor estão a precariedade de sistemas eletrônicos

de acesso à informação, a falta de preparo dos servidores públicos responsáveis por atender aos pedidos e a escassez de estrutura dos órgãos de controle que supervisionam a aplicação da LAI (ARTICLE 19, 2018). Além disso, o fato de o Estado simplesmente tornar disponível parte das informações que possui não significa, necessariamente, que os dados serão compreensíveis (FUNG, 2013; HEALD, 2006).

Quanto a este último aspecto, argumenta-se que o jornalismo pode viabilizar meios e modos mais convenientes para que os cidadãos interpretem os conjuntos de informações ora disponíveis. É inegável que os dados obtidos pela cobertura jornalística contam com alto potencial de visibilidade e circulação na esfera pública (BOWLES; HAMILTON; LEVY, 2014).

Observa-se, entretanto, a existência de conflitos entre jornalistas e gestores públicos em decorrência do uso da LAI no Brasil – o que pode levar determinados solicitantes a ocultarem sua identidade a fim de evitar um tratamento prejudicial por parte de servidores públicos.

Uma pesquisa realizada pela organização não governamental Article 19 (2018) descreveu casos em que jornalistas que formularam pedido por LAI não receberam o tratamento impessoal que esperavam por parte dos órgãos do Estado. A título de exemplo, houve respostas que não foram encaminhadas por meio dos canais oficialmente previstos – em determinada situação, a resposta aos pedidos de informação foi dada por telefone, o que dificulta a interposição de recursos.

A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI, 2019) também diagnosticou, por meio de pesquisa, problemas como descumprimento de prazos, respostas imprecisas e fornecimento de dados em arquivos com formatos que dificultam a verificação, a exemplo do PDF.

Outra queixa recorrente de profissionais do jornalismo se refere às ocasiões em que suas solicitações são encaminhadas à assessoria de imprensa do órgão público – não porque o pedido de informação se referia a assuntos da alçada de tal departamento, mas, exclusivamente, em razão do cargo exercido por quem formulou a questão (ARTICLE 19, 2018).

Assim, o uso da LAI por parte dos jornalistas tem se mostrado uma ferramenta que traz novas possibilidades para a obtenção de informações: por um lado, constrange-se o poder público a se tornar mais aberto; mas, por outro, exige-se do profissional do jornalismo maior familiarização com ferramentas de raspagem

de dados e conhecimentos acerca dos trâmites que envolvem a solicitação de informações (NORONHA; ROCHA, 2018).

A publicação de matérias com base em dados provenientes dos pedidos de acesso à informação ainda é escassa. Moreira e Dias (2019) apontaram que vários jornais brasileiros – é o caso de *O Estado de Minas* e do *Correio da Bahia* – sequer veicularam matérias com base em informações originadas a partir de instrumentos de transparência passiva nos primeiros cinco anos de vigência da LAI. O mesmo trabalho descobriu que os jornais de maior circulação nacional, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* ficaram nas duas primeiras posições no que diz respeito à utilização da LAI. Tal achado é coerente com o diagnóstico elaborado pela Abraji (2019), no qual a maioria dos jornalistas que já utilizou a LAI atua no estado de São Paulo.

A própria aprovação de legislação apta a assegurar o direito à transparência foi fruto de pressão de grupos sociais, dentre os quais se destacaram jornalistas e empresas de comunicação, cuja expectativa era ter acesso a informações sobre escândalos e irregularidades. Worthy (2017) aponta que, além de tal benefício, os jornalistas também colaboram ao buscar – inclusive através de medidas judiciais – providências que garantam maior amplitude do acesso à informação; além disso, o jornalismo também pode atuar para impedir que reformas legislativas restrinjam direitos já garantidos quanto à LAI. Aliás, tal simbiose entre profissionais da imprensa e as leis de acesso à informação já levaram autoridades a acusarem a imprensa de utilizar inadequadamente tais mecanismos legais para fomentar batalhas entre os campos midiático e político (WORTHY, 2017).

Tais desentendimentos acerca da atuação das empresas jornalísticas oferecem a oportunidade para relacionar a busca por transparência, de um lado, e uma cobertura caracterizada como adversária, de outro (BLUMLER & ESSER, 2018). A ideia de jornalismo adversário considera profissionais e empresas do campo como guardiões do interesse público. A ampliação do caráter interpretativo dos materiais elaborados pelos repórteres pode colaborar para consolidar um papel não só de vigilância, mas também de confronto com agentes do campo político (ERIKSSON, 2011).

Dessa forma, nem sempre a conexão entre agentes do jornalismo e representantes políticos é pacífica. No caso do Reino Unido, os constantes atrasos dos órgãos estatais para responder as questões – bem como as dificuldades

procedimentais persistentes para a obtenção de informações – levaram os jornalistas daquele país a utilizarem menos os recursos informacionais garantidos em lei. Destacam-se, nesse caso, as informações obtidas por parte de outras organizações sociais que acabaram ganhando visibilidade na cobertura jornalística (WORTHY, 2017). Em democracias menos consolidadas, embora exista a previsão legal de acesso à informação, os jornalistas ainda se queixam de obstáculos para sua efetivação.

De fato, diferentes estudos realizados acerca do caso brasileiro já apontaram transformações na rotina de produção jornalística a partir da entrada em vigor da LAI – mesmo que seja para apontar problemas. É o caso do trabalho de Sousa e Geraldes (2016) que ilustrou os extensos prazos de resposta previstos pela norma (afetando, diretamente, o ritmo da produção jornalística), em consonância com as descobertas das investigações internacionais (WORTHY, 2017).

### 3.2 O ASSESSOR COMO FACILITADOR DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Constitui característica predominante do assessor de imprensa administrar a relação direta com a imprensa e veículos de comunicação. O profissional dessa área tem como principal objetivo ser um facilitador do acesso às informações sobre seu assessorado, guiando-se sempre pela transparência na relação com a imprensa, de modo a valorizar a informação e ampliar os espaços de mídia espontânea.

É importante reforçar que o espaço conquistado nos veículos de comunicação pela assessoria de imprensa se caracteriza principalmente pelo interesse público que as ações da empresa podem gerar, diferente, portanto, da publicidade, que paga pelo espaço no qual anuncia produtos com o objetivo de aumentar as vendas da companhia.

Se um dos propósitos da transparência é permitir que a informação seja divulgada, não há como excluir a imprensa, a principal beneficiada e usufruidora dessa previsão legal. A imprensa depende da transparência e da publicidade para obter informações e, conseqüentemente, levar à sociedade aquilo que é de interesse público. Uma sociedade bem-informada é sinônimo de democracia: o cidadão sabe o que acontece no âmbito público e, com base em suas interpretações e conclusões daquilo que é veiculado, pode contestar ou aceitar os fatos a contento.

Um dos principais beneficiários das leis que obrigam o Estado a dar publicidade a informações de interesse coletivo são os jornalistas. Segundo Gentili (2005), a Lei de Acesso à Informação funciona como um instrumento para vencer certas resistências culturais da administração pública do país, como não saber os limites do público e do privado e tornar públicas informações antes restritas. Dar visibilidade ao poder, no sentido de publicizar tudo que diz respeito à esfera pública, é a razão de ser do jornalismo. O artigo 1º do Código de Ética dos Jornalistas diz: “O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros tem como base o direito fundamental do cidadão à informação, que abrange direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação” (FENAJ, 2007).

Estudo realizado por Dutra (2015) analisou e quantificou a utilização da Lei de Acesso à Informação por jornalistas. A tabela abaixo mostra o quantitativo de textos que fazem referência à LAI publicados em três jornais de grande circulação no primeiro ano de vigência da norma, ou seja, 2012.

TABELA 1 - Análise da utilização da LAI no primeiro ano

Jornal	Matérias - Porcentagem em relação ao total	Artigos, Editoriais, Entrevistas - Porcentagem em relação ao total	Total
Folha de São Paulo	120 (70%)	51 (30%)	171 (100%)
O Estado de São Paulo	101 (79%)	27 (21%)	128 (100%)
O Globo	93 (80%)	23 (20%)	116 (100%)
Total	314	101	415 (100%)

Fonte: DUTRA (2015).

A possibilidade de receber informações públicas e poder disseminá-las na sociedade é o grande trunfo da imprensa, que exerce papel fundamental em um regime democrático. Para Werthein (2008), a imprensa, ou, em termos mais genéricos, os meios de comunicação, formam hoje uma parte indissolúvel do sistema democrático e representam alguns dos canais por meio dos quais a sociedade civil se informa, emite opiniões, troca informações, vigia, denuncia e cobra dos três poderes o perfeito funcionamento e desenvolvimento do país.

Além disso, vale destacar que a imprensa tem autonomia em relação ao governo (com base no respeito ao direito à liberdade de expressão). Ela é muitas vezes descrita como o "Quarto Poder". Segundo Albuquerque (2000), o exercício deste "Quarto Poder" não se dá no âmbito do Estado e não se confunde com as prerrogativas dos três poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário). Ele é exercido, ao invés, pela publicização dos problemas políticos para o conjunto da sociedade.

No contexto do dever do Estado de prover informações e do papel da imprensa de informar, se inserem as assessorias de imprensa. Muitas vezes, o jornalista recebe informações em estado bruto, por meio das leis que permitem o acesso à informação ou por outras fontes, e necessita da ajuda das assessorias de imprensa para interpretar os dados e, assim, poder veicular, de forma acessível para a sociedade, aquilo que é de interesse público. A Administração Pública não pode funcionar sem que sejam compreendidas suas atividades e seus processos.

A separação entre governantes e governados é consequência principalmente da falta de informação. Cabe ao governo manter abertas as fontes de informação e os canais de comunicação. Além disso, também deve promover a adequada compreensão pública a respeito da atuação do órgão público e fornecer informações contínuas sobre as respectivas atividades. O papel das assessorias de imprensa em órgãos públicos será discutido no próximo capítulo deste trabalho.

A instituição pública está a serviço da população, que paga impostos e faz girar a máquina pública. Assim, é inadmissível que uma informação (salvo as sigilosas) seja sonogada à grande imprensa e, por consequência, aos cidadãos.

Segundo Kopplin e Ferrarretto (2001), nesse caso, a assessoria de imprensa é responsável pela transparência nesta relação entre a informação pública e a mídia quanto ao papel de levar esses assuntos ao conhecimento da sociedade.

Em relação às diferenças entre funcionamento de assessoria de imprensa em um órgão do serviço público e na iniciativa privada, é possível dizer que a responsabilidade da primeira é maior porque assessora um bem público, que é de todos os cidadãos. De acordo com Carvalho e Reis (2009), em uma assessoria de empresa particular, pode-se negar uma informação ao jornalista; na pública, não.

Para Matei (2004), se existem divergências entre o papel do assessor e o do jornalista da redação, existem também objetivos em comum. O principal deles é que

os assessores trabalham para intensificar o fluxo de informações entre os meios de comunicação e a sociedade.

As assessorias facilitam o acesso dos jornalistas às informações e às fontes de informação (os assessorados), auxiliando, também, estes a terem um canal de comunicação aberto com a imprensa. Além disso, a matéria-prima desse relacionamento é a informação exata e correta (MAFEI, 2004).

A dupla função é um dos aspectos mais polêmicos da atuação do jornalista. Quando o profissional trabalha, ao mesmo tempo, como funcionário de um veículo de comunicação e como assessor de uma instituição, pode cometer graves falhas éticas. Por um lado, no jornal, revista, emissora de rádio ou de televisão, pode forçar para que sejam divulgadas notícias relacionadas ao seu assessorado; por outro, na entidade que assessora, pode favorecer o veículo – seu outro emprego –, fornecendo-lhe com exclusividade informações importantes (KOPPLIN; FERRARETTO, 2001).

De todo modo, a comunicação deve exercer importância estratégica no serviço público; o interesse público deve ser priorizado. Jornalistas de redação e jornalistas públicos exercem atividades interdependentes e complementares; tanto estes quanto aqueles estão submetidos a pressões. Entre as muitas questões polêmicas, está a ideia de que a defesa da imagem da instituição seja função dos comunicadores públicos.

É claro que um órgão de governo, ao promover, por exemplo, a divulgação de uma campanha contra a dengue, está interessado no bem comum, que é o esclarecimento da população sobre a doença. Mas, em maior ou menor escala, está em jogo também manter a imagem do gestor dessa área e do próprio governo, que serão avaliados mais cedo ou mais tarde pelo público. Para Mafei (2004), não há nada de errado quando um órgão de governo quer divulgar uma agenda positiva sobre suas ações que são, naturalmente, de interesse público.

A assessoria de imprensa deve construir e manter uma imagem positiva da instituição por meio da responsabilidade social da prática jornalística e do direito público à informação. Atividade desenvolvida no setor governamental é semelhante ao trabalho realizado por uma redação tradicional, com padrões éticos estabelecidos pela profissão.

Um veículo de comunicação querer faturar é tão legítimo quanto uma instituição querer divulgar suas ações e novidades (CAMARGOS, 2003). No entanto,

Karam (2014) defende que os pressupostos morais e éticos em que se desdobra atividade profissional dos jornalistas de órgão públicos não podem estar submetidos à lógica do Estado, a interesse privado ou a critérios pessoais. Para o autor, o comunicador público encontra a grandeza de seu papel quando consegue identificar o ponto de equilíbrio entre o direito da sociedade à informação e a formação da imagem da instituição.

No cumprimento do papel de assessor, destaca-se o relacionamento com a imprensa, que deve ser baseado na confiabilidade que a assessoria conquista perante a mídia. É no dia a dia que essa relação de confiança se constrói com a imprensa e, por intermédio desta, com a sociedade. Segundo Monteiro (2003), se o profissional faltar com a transparência, a assessoria de imprensa sofrerá perda de credibilidade: o chamado efeito bumerangue.

Os assessores tornaram-se efetivo ponto de apoio de repórteres e editores ao agirem como intermediários qualificados, estabelecendo aproximação eficiente entre fontes de informação e imprensa. De um lado, auxiliaram jornalistas ao fornecer informações confiáveis e facilitar o acesso; de outro, orientaram fontes sobre as características da imprensa, a necessidade e as vantagens de um relacionamento transparente (DUARTE, 2003).

A discussão da manutenção da ética jornalística nas práticas de assessoria de imprensa perpassa pelo questionamento se esta presta serviços de relevância para a sociedade ao divulgar ações de suas fontes e/ou instituições, ou apenas pratica o comércio de notícias. Um assessor de imprensa, sendo jornalista, está eticamente obrigado a não mentir para a sociedade a que continua servindo, mas também obrigado a não prejudicar a instituição onde trabalha (CHAGAS, 2003).

A função de assessor de imprensa é essencialmente ética, suas ferramentas de trabalho são os fatos amparados pela verdade. O profissional de uma assessoria não é diferente daquele que atua no cotidiano dos jornais, TV ou rádio. O papel de mediador entre os fatos e o público, entre as informações e/ou autoridades e o jornalista ou entre uma instituição e os meios de comunicação, é vital para uma comunicação útil à sociedade. O compromisso com a divulgação, com a transparência de uma instituição pública, não é apenas um desejo do cidadão, mas um dever do profissional para com a saúde política de sua pátria, de seu povo.

Comunicação no âmbito público é, grosso modo, a comunicação de interesse público. Para Bobbio (1997), a melhor definição de democracia é a que se refere ao

poder em público, isto é, ao fato de que as decisões de governantes devem ser tornadas públicas aos governados. Essa é uma das principais diferenças entre um governo democrático e um governo autocrático, aquele elege a comunicação pública como atividade essencial à democracia. Essa implicação se torna ainda mais coerente quando lembramos que a sociedade democrática é formada por cidadãos, e não súditos, e que o direito à informação é inerente à cidadania.

O sujeito do direito à informação é o cidadão. O jornalista é um intermediário no processo, embora como tal, e como gerador de informação e de opinião, responda também a um direito de informação da cidadania (ALMINO, 1986, p.17).

A obstrução das vias de informação com a sociedade leva à doença e à morte. Para evitar isso e garantir o funcionamento de uma instituição não basta contar com belos profissionais, equipamentos, verbas, estrutura adequada ou elaborar planos e metas utilizando modernas técnicas de planejamento estratégico. A saída está na filosofia: instituições públicas (ou não) precisam elaborar e implantar políticas públicas de comunicação, justificando, assim, a sua existência na sociedade. Uma política pública de comunicação tem que ser permanente, centrada no compromisso fundamental do jornalismo: a democratização da informação e do conhecimento, sem sonegar fatos, discriminar ideologias ou promover o culto à personalidade (CARNEIRO; NERY, 2009). Sendo assim, pode-se dizer que as assessorias de imprensa de órgãos públicos têm compromisso com o interesse público, devendo, portanto, ser transparentes.

Por outro lado, a mídia também deve se preocupar em informar a sociedade daquilo que ocorre no âmbito público, porém a lógica de funcionamento aqui é diferente. O processo de produção de notícias tem características próprias, que fazem as notícias serem como são. É o que veremos no próximo capítulo.

### 3.3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A UTILIZAÇÃO PELO LEGISLATIVO

Em um primeiro momento de reflexão teórica, para se alcançar a tratativa acerca da utilização da Lei de Acesso à Informação na prática do jornalismo, será abordado o papel social que o jornalismo desenvolve como mediador da transparência pública, a forma como a LAI está sendo utilizada pelo legislativo e o assessor como facilitador do acesso à informação.

Neste capítulo, a abordagem vincula-se ao que foi pesquisado nas obras literárias e artigos científicos de autores como Marialva Barbosa (2007), Alexandre Bergamo (2011), Cristiane Garcia Grande (2014), José Marques de Melo (2008), Molina (2015) e Ricardo Duarte Gomes da Silva (2012).

Molina (2015) afirma que são diversas as lacunas sobre o assunto e que abordá-lo de forma coerente, em seu livro e estudo de revisão bibliográfica, foi uma tarefa difícil, da mesma maneira que foi remontar o cenário das instituições da imprensa, para delinear um panorama sobre o histórico do jornalismo no Brasil. Já no prefácio do livro, o autor traz considerações sobre essa imprecisão referente à tarefa de reconstruir historicamente o cenário da imprensa brasileira.

Em artigo sobre o tema, Bergamo (2011) defende que a construção social dos jornais contribuiu de forma direta para a profissão do jornalista, pensando na produção diária de conteúdo e nos registros históricos que marcam épocas, sociedades e tempos. Inclusive, menciona que a identidade almejada pelos profissionais se refere a uma marca no tempo em que essas produções de registro são publicadas, ou seja, as notícias estão diretamente vinculadas aos nomes dos jornalistas que as tornaram públicas.

Bottrel (2016) afirma que o direito à informação passa a ser reconhecido como um direito humano fundamental, que é revelado a partir dos demais direitos fundamentais, sejam eles políticos, civis ou sociais. Mais adiante, após tratar sobre a atuação da Administração Pública, buscar-se-á elucidar como a transparência se vincula à existência de coerência e realidade nas informações de interesse público, e demonstrar que existe cada vez mais ênfase na relação de transparência do Estado para com a sociedade civil.

Como discute Bottrel (2016), o Estado possui a função básica de reproduzir e coletar as informações com o objetivo de elaborar mapas sociais e o panorama de que a sociedade precisa para entender o que existe de mais novo e informativo.

Por exemplo, o repasse de informações referentes a estatísticas elaboradas a partir dos censos, realizados pelos órgãos oficiais do Estado, colaboram para que os próprios poderes possam criar e implementar políticas públicas devidamente direcionadas, em razão da coleta e transparência das informações. Esse processo permite ao Estado intervir e trazer novas formatações de políticas sociais nos locais determinados, delimitando quem será atingido e o que cada região necessita a partir dos registros da população e de suas necessidades, como informa Bottrel (2016).

O mesmo ocorre com a população em relação às formas com que as notícias e informações são repassadas. Em uma analogia: para o Estado inserir suas políticas públicas, é preciso dados concretos da sociedade; e para a sociedade deter posicionamentos para cobrar as atividades do Estado, é preciso ter informação de qualidade e verificada, que tenha passado pelo crivo da equipe multidisciplinar, a qual, além da equipe de tecnologia, juristas, operadores de língua e análise do discurso, pode ser composta por jornalistas vinculados às diversas áreas de atuação (RODRIGUES, 2013).

O que autor destaca é que a tecnologia ganhou novas formatações e se tornou comum na maioria dos países democráticos, tanto que se inclui como nova perspectiva o uso instrumentos que possibilitem a qualquer pessoa disseminar informações. Ao mesmo tempo, aquele que produz também é consumidor de informação, o que pode incorrer em informações cruzadas e criadas para disseminar uma desinformação, acabando por fragmentar aquelas que seriam verdadeiras, e conseqüentemente, dificultando mais o trabalho do jornalista e do comunicador.

Sob a perspectiva de que a tecnologia levou a mudanças radicais no jornalismo, as instituições sociais, especialmente as ligadas ao jornalismo, passam a ser um instrumento para examinar, nesta mesma vertente, as implicações dessas mudanças tecnológicas para a democracia. Na análise do norte-americano Pavlik (2012), o jornalismo desempenhou historicamente um papel de evidência nos Estados Unidos e em outras democracias, servindo de ponto principal de apoio de notícias e informações concretas e reais para os cidadãos no que concerne aos assuntos de importância pública.

No Brasil, a fim de iniciar a tratativa sobre a transparência pública, deve-se correlacionar os campos do jornalismo e da comunicação às leis de acesso à informação e à disposição dos princípios da Administração Pública em razão dos dados que devem ser informados e repassados à população. Como abordado anteriormente, a população somente consegue ter um posicionamento, cobrar as autoridades e entender o cenário político e público de atendimento à sociedade civil quando há a disseminação de informações claras, corretas e compostas no meio jornalístico, que informa de forma geral a realidade. As leis que abordam o acesso à informação se mostram como um elemento fundamental, permitindo que certas informações tenham essa visibilidade pública necessária. A situação do país traz a oportunidade de se endereçar aos órgãos oficiais demandas que se relacionam com

os atos administrativos, e as estatísticas vinculam claramente o mundo das notícias e do repasse necessário das informações.

A utilização de recursos legais para se alcançar maior clareza profissional sujeita-se a empecilhos na rotina dos profissionais, o que acaba impedindo consecução do papel social de comunicador – e, possivelmente, de influenciador – em uma hipótese de cobrança da população civil<sup>1</sup> quanto a atividades típicas do poder Executivo, seja ele federal, estadual, municipal ou distrital (FERRACIOLI; MARQUES, 2020).

A seguir, será apresentado brevemente um pouco da história da transparência do poder público e a correlação com o jornalismo.

Em novembro de 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), com a interessante observância de que a sessão solene foi realizada no Palácio do Planalto, junto com a Lei da Comissão da Verdade. Essas duas leis têm objetivos semelhantes: regulamentar a transparência do Estado brasileiro (BRASIL, 2011).

A Lei de Acesso à Informação, portanto, passa a disciplinar o direito à informação, que foi garantido na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental. O objetivo da lei é estabelecer, além da prevalência da cultura da transparência, uma constante fiscalização popular acerca das despesas públicas. No mais, uma das principais implicações dessa norma é acabar com “o sigilo eterno para certos documentos fiscais” (TAVARES, 2017).

Assim, a nova lei prevê que o período máximo para a manutenção do sigilo seja de cinquenta anos. Ela também classifica as informações em três categorias distintas para fins de restrição temporal de acesso: (i) reservadas, pelo prazo de cinco anos de sigilo; (ii) secretas, pelo prazo de quinze anos; e (iii) ultrassecretas, pelo prazo de vinte e cinco anos. Se houver necessidade, esses prazos de sigilo poderão ser renovados por uma única vez.

Ressalta-se, ainda, que o Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012, disciplinou a lei em âmbito federal. O documento elenca, dentre outras, as seguintes informações para serem obrigatoriamente divulgadas: (i) estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e

---

<sup>1</sup> Bottrel tenta trazer uma definição de que se pode entender sociedade civil como sinônimo de sociedade política em oposição ao estado de natureza, conforme a teoria jusnaturalista; ou mesmo como sinônimo de sociedade organização, em oposição ao ambiente privado da família e ao ambiente público do Estado, conforme a visão hegeliana.

telefones das unidades, horários de atendimento ao público; (ii) programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; (iii) repasses ou transferências de recursos financeiros; (iv) execução orçamentária e financeira detalhada; (v) licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; (vi) remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (vii) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e (viii) contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) (TAVARES, 2017).

Ademais, o artigo 9º da lei exige dos órgãos e entidades federais a criação de um SIC, com o objetivo de atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e receber e registrar pedidos de acesso à informação. Entende-se que o direito à transparência está vinculado ao dever constitucional da publicidade e da informação, inclusive, permitindo o controle social dos trâmites no ordenamento jurídico brasileiro.

Tavares (2017) segue a linha de raciocínio de que quando corretas e completas, as informações, sejam elas de cunho do poder público ou do poder privado, são essenciais para cobrar melhor atendimento de outros direitos fundamentais, como o direito à saúde e à educação.

Sarlet (2018), ao refletir acerca do assunto, afirma que quanto mais se desenvolvem os recursos, no sentido também vinculado à tecnologia, internet e utilização dos meios adequados para repasse da informação, mais se favorece uma espécie de informação no ciberespaço com a cidadania.

O acesso à informação se faz equivalente à igualdade, pois quanto mais pessoas possuem a mesma informação e capacidade de acessá-la, mais a sociedade reconhece o jornalismo como uma forma de disseminação de informação por meio do jornalista e da sua equipe. Essa equivalência e influência da notícia vinculada ao jornalismo é denominada de “Quarto Poder”, visto como uma instituição social que se refere à metáfora ainda válida na sociedade de que os outros três

poderes existentes, o Executivo, Legislativo e Judiciário, vinculam-se ao jornalismo por este proporcionar ao cidadão o acesso correto e imediato à informação, como defende Reimberg (2015).

A supervisão ou monitoramento das informações disseminadas pode ser facilitada atualmente, no Brasil, com a utilização de mecanismos para auxiliar o jornalismo na missão de informar, tais quais a legislação e a responsabilidade social do jornalismo, o qual se apresenta historicamente como instrumento de movimentos decisivos de transmissão de valores sociais que culminaram em conquistas expressivas para a sociedade.

O que se conclui, diante desses ensejos, é que o jornalista pode ser considerado aquele que possui uma certa influência sobre a população, e, também por isso, deve desenvolver as atividades profissionais com esmero, atenção e responsabilidade, fazendo importante o domínio da língua, da gramática, e tendo a consciência do poder que existe nas suas narrativas. Deve primar igualmente a prática de conceitos éticos e universais, assim como é importante que a população tenha consciência sobre a atividade que contribui para o acesso à informação, a transparência pública e o combate enfático à desinformação.

Levando em conta o percurso das práticas de comunicação pública até os dias atuais, percebe-se é inegável a importância da Lei de Acesso à Informação a partir da promulgação em 2011: todo o acesso às informações públicas passou a ser sistematizado, ou seja, foram estabelecidos mecanismos de aplicação da norma, tais como formas de solicitação, prazos de resposta, sanções em caso de descumprimento, entre outros; além de garantir à pessoa, de forma prática, o direito fundamental à informação, previsto na Constituição Federal de 1988. A LAI, portanto, é, sem dúvida, um marco na história do direito à informação pelo que representa em termos de garantias sociais e fundamentais para o cidadão. Mesmo assim, ainda são muitos os obstáculos que precisam ser superados em relação ao acesso à informação pública no Brasil, como retratado anteriormente.

No exercício do Poder Legislativo, está a atuação de parlamentares que representam os anseios da sociedade. As atividades parlamentares exigem transparência, e um dos meios para manter a sociedade informada sobre os acontecimentos e decisões tomadas no decorrer dos trabalhos legislativos é a assessoria de comunicação legislativa.

Entende-se que a democratização da comunicação e o advento das redes sociais faz proliferar com rapidez as ações do Parlamento. O trabalho oficial da assessoria de comunicação ainda contribui para evitar eventuais ruídos que possam vir a ocorrer com relação às essas ações.

Confira no quadro a seguir o referencial teórico utilizado para elaboração deste capítulo:

#### QUADRO 4 – Quadro teórico sobre o jornalismo, a LAI e o Legislativo

<b>TEMA</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>ABORDAGEM</b>
O JORNALISMO COMO MEDIADOR DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	Jardim (1999)	Gestão Pública	“Gestão pública traz como regra a retenção de informações públicas”
	Bonson Et Al (2012)	Ferramentas Oficiais	“Na cobertura jornalística nacional da transparência pública no Brasil, repórteres valem-se de ferramentas oficiais oriundas da regulamentação das legislações”
	Ferreira (1973)	Monitoramento	“O Diário Oficial também se destaca como forma de monitoramento sistemático dos jornalistas quanto a atos e ações do governo”
	Sousa (2005)	Jornalismo	“Jornalismo serve para “pautar” outros meios de comunicação e formar a opinião pública”
	Fung (2013)	Função Essencial	“O jornalismo cumpre função essencial no que concerne à transparência, já que interpreta os dados disponíveis e os repassa ao público”
	Gomes (2011)	Responsabilização	“Por meio da atividade jornalística, é possível fortalecer a ideia de responsabilização das instituições do Estado”
	Bowles, Hamilton, Levy (2014)	Transparência	“A implementação de políticas de transparência pode tornar mais conveniente a atuação do jornalismo”
	Sousa e Geraldles (2016)	Dificuldades	“Dificuldades impostas aos profissionais de imprensa para utilizar a LAI, tais como os prazos de resposta previstos pela norma”
	Shramm (1976)	Transformações	“Os meios de comunicação teriam força para promover discussões, mas só quando implicassem decisões e posteriores transformações sociais”
	Michener (2015)	Consolidação	“A aprovação e consolidação de normas depende da interação entre os partidos que compõem o Legislativo e as lideranças do Poder Executivo”
Darch;	Controle Social	“O controle social da coisa pública	

	Underwood (2010)		implica o estabelecimento de uma cultura aberta ao questionamento e à prestação de contas”
	Article 19 (2018)	Conflitos	“A existência de conflitos entre jornalistas e gestores públicos em decorrência do uso da LAI no Brasil”
	Heald (2006)	Entendimento	“O fato de o Estado simplesmente tornar disponível parte das informações que possui, não significa, necessariamente, que os dados serão compreensíveis”
	Abraji (2019)	Diagnóstico	“A Abraji diagnosticou problemas como descumprimento de prazos, respostas imprecisas e fornecimento de dados que dificultam a verificação”
	Noronha; Rocha (2018)	Informações	“O uso da LAI por parte dos jornalistas tem se mostrado uma ferramenta que traz novas possibilidades para a obtenção de informações”
	Worthy (2017)	Direitos restritos	“Jornalismo também pode atuar para impedir que reformas legislativas restrinjam direitos já garantidos pela LAI”
	Eriksson (2011)	Interesse público	“Profissionais e empresas do campo como guardiões do interesse público”
O ASSESSOR COMO FACILITADOR DO ACESSO À INFORMAÇÃO	Gentilli (2005)	Administração Pública	“A Lei de Acesso à Informação funciona como um instrumento para vencer certas resistências culturais da administração pública”
	Fenaj (2007)	Direito Fundamental	“O direito fundamental do cidadão à informação abrange direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação”
	Dutra (2015)	LAI	“Análise e quantificação da utilização da Lei de Acesso à Informação por jornalistas”
	Werthein (2008)	Papel Fundamental	“A possibilidade de receber informações públicas e poder disseminá-las à sociedade é o grande trunfo da imprensa, que exerce papel fundamental em um regime democrático”
	Albuquerque (2000)	Liberdade de Expressão	“A imprensa tem autonomia em relação ao governo, com base no respeito ao direito à liberdade de expressão”
	Kopplin e Ferrarretto (2001)	Conhecimento Social	“A assessoria de imprensa é responsável pela transparência nessa relação entre a informação pública e a mídia em seu papel de levar ao conhecimento da sociedade”
	Carvalho e Reis (2009)	Satisfação ao Cidadão	“Uma assessoria de empresa particular pode negar uma informação ao jornalista; na pública, tem de dar uma satisfação ao

			cidadão, seja diretamente ou por meio da imprensa”
	Mafei (2004)	Fluxo de Informação	“Se existem divergências entre o papel do assessor e o do jornalista da redação, existem também objetivos em comum. Os assessores trabalham para intensificar o fluxo de informações entre os meios de comunicação e a sociedade”
	Camargos, (2003)	Direito à Informação	“A assessoria de imprensa deve construir e manter uma imagem positiva da instituição por meio da responsabilidade social da prática jornalística e do direito público à informação”
	Karam (2014)	Ponto de Equilíbrio	“O comunicador público encontra a grandeza de seu papel quando consegue identificar o ponto de equilíbrio entre o direito da sociedade à informação e a formação da imagem da instituição”
	Lara, (2003)	Relação de Confiança	“É no dia a dia que a assessoria constrói a relação de confiança com a imprensa e, por intermédio desta, com a sociedade”
	Monteiro (2003)	Bumerangue	“Se a mídia faltar com a transparência, a assessoria de imprensa sofrerá perda de credibilidade: o chamado efeito bumerangue”
	Duarte, (2003)	Intermediários	“Os assessores tornaram-se efetivo ponto de apoio de repórteres e editores ao agirem como intermediários qualificados, estabelecendo aproximação eficiente entre fontes de informação e imprensa”
	Chagas, (2003)	Ética profissional	“Um assessor de imprensa, sendo jornalista, está eticamente obrigado a não mentir para a sociedade a que continua servindo, mas também obrigado a não prejudicar a instituição onde trabalha”
	Bueno, (2003)	Transparência	“A imprensa cobra transparência no que se refere à divulgação de fatos e penaliza, com seu espírito crítico aguçado, as organizações que se omitem ou dissimulam a verdade”
	Carneiro; Nery, (2009)	Democratização da Informação	“Uma política pública de comunicação tem que ser permanente, centrada no compromisso fundamental do jornalismo: a democratização da informação e do conhecimento”
A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A UTILIZAÇÃO PELO LEGISLATIVO	Ribeiro (1998)	Realidade Social	“A imprensa tenta desqualificar outros universos discursivos que se apresentam como ordenadores da realidade social, como se faz com

			os casos dos discursos científicos ou acadêmicos”
Bottrel (2016)	Direito humano fundamental		“O direito à informação passa a ser reconhecido como um direito humano fundamental, que é revelado a partir dos demais direitos fundamentais, sejam eles políticos, civis ou sociais”
Rodrigues (2013)	Tecnologia		“A tecnologia ganhou novas formatações e tornou-se comum na maioria dos países democráticos”
Pavlik (2012)	Mudanças no Jornalismo		“A tecnologia levou a mudanças radicais no jornalismo, e os jornalistas expõem as implicações que essas mudanças tecnológicas atribuíram à democracia”
Ferracioli; Marques (2020)	Clareza profissional		“A utilização de recursos legais para se alcançar maior clareza profissional sujeita-se a empecilhos que são criados à rotina dos profissionais, de modo que não atinjam o papel social de comunicador”
Tavares (2017)	SIC para atender o público		“A criação de um SIC, com o objetivo de atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e receber e registrar pedidos de acesso à informação”
Sarlet (2018)	Controle Social		“Estabelecimento de uma espécie de cibercidadania, que permite que mais pessoas possam, de modo mais eficaz, simples e econômico, exercer um controle social da administração”

## 4 PERCURSO METODOLÓGICO

### 4.1 METODOLOGIA E A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

Neste capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada neste estudo, a partir do objetivo geral de analisar o uso da Lei de acesso à informação, tendo como escopo as Assembleias Legislativas da região Norte. O recorte regionalizado nos propiciou uma visão mais específica e diacrônica sobre os dados fornecidos e os sites analisados, identificando as informações produzidas, analisando-as e avaliando a contribuição delas para compreender o problema levantado.

Posteriormente, foi incluído o estudo do material encontrado para se construir tabelas e, assim, obter subsídios para pensar o problema de pesquisa, realizar as construções teórico-metodológicas e refletir sobre as possíveis contribuições da pesquisa em curso para o campo da comunicação.

A definição mais precisa do problema-objeto investigado e dos aspectos da problemática foi se realizando à medida que progrediam outras frentes de trabalho construtivo, como tabelas com resultados das consultas às Assembleias Legislativas da Região Norte, do nível de Transparência dos Portais Eletrônicos das Assembleias Legislativas e o Ranking de Transparência dos Portais Eletrônicos das Assembleias Legislativas, entre outros, além da pesquisa bibliográfica referente aos temas abordados no trabalho.

Entre os exemplos de estudos que podem ajudar a respaldar nossa escolha, estão os trabalhos de Campagnoni et al. (2016), que afirma ser a administração pública responsável por assegurar que as informações divulgadas aos cidadãos sejam úteis, de fácil acesso e, principalmente, correspondentes à realidade.

Também é preciso destacar o trabalho de Raupp e Pinho (2014), que investigaram a prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas de todo o país após a Lei de Acesso à Informação. A coleta de dados foi realizada por meio de protocolo de observação, que detectou que, dos 27 portais analisados, 21 apresentaram capacidade baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, correspondendo a 78,00% do universo pesquisado.

O tipo de recorte da pesquisa, que vai analisar apenas as assembleias legislativas da região Norte, é categorizado por Álvaro Pires (2012) como uma “estrutura fechada”, identificado como aquele caso em que é impossível ao

pesquisador verificar todo o universo de dados, sendo necessário retirar dele uma amostra bem definida. Jiani Bonin (2011) categoriza esse procedimento de recorte do universo como ação de uma pesquisa exploratória que, além da aproximação com o objeto empírico em questão, também está relacionado ao levantamento de dados sobre o objeto ou problema da pesquisa.

Bonin (2011) afirma que o método exploratório traz várias contribuições à construção de uma pesquisa, seja pelas pistas que evidencia no processo de conhecimento do objeto empírico, seja por auxiliar na construção da amostra ou do corpus da pesquisa, que mostrará o cenário da transparência nas assembleias legislativas do Norte, identificando as informações produzidas, avaliando a contribuição destas informações para compreender a transparência política nesses locais.

A pesquisa bibliográfica é associada a uma pesquisa exploratória, conduzida para facilitar a seleção e delimitação do tema, do propósito e desenvolvimento do marco teórico, visto que possibilita conhecer mais detalhadamente o problema a ser investigado, tornando mais fácil conhecer fatos e fenômenos relacionados ao objeto investigado, de forma a recuperar as informações colhidas e possibilitando esclarecimentos de uma situação para a tomada de consciência (GIL, 2017).

Escolheu-se a pesquisa exploratória por ser apropriada para questões de que se tem pouco conhecimento, assumindo como objetivo geral o descobrimento de ideias e a busca de esclarecimento de conceitos, além de uma melhor definição do problema a ser estudado. Em função de se ter pouco conhecimento quando se inicia a pesquisa, os estudos exploratórios são caracterizados pela flexibilidade em relação aos métodos usados para a obtenção de intuições e desenvolvimento de hipóteses. Sobre isso, Gil (2017, p. 35) afirma que "boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisa bibliográfica." Assim, as pesquisas bibliográficas exploratórias buscam oferecer uma visão preliminar sobre um determinado fenômeno, constituindo-se, na primeira fase, de uma investigação mais profunda.

Portanto, as etapas metodológicas do estudo são a pesquisa bibliográfica, o mapeamento das assembleias e a posterior análise do conteúdo coletado. A análise de conteúdo se constitui de várias técnicas pelas quais se busca descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação, seja ele por meio de falas ou de

textos. Dessa forma, a análise de conteúdo é composta por procedimentos sistemáticos que proporcionam o levantamento de indicadores (quantitativos ou não), permitindo a realização de inferência de conhecimentos (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014).

De acordo com Moraes (1999), a análise de conteúdo é um método utilizado para relatar e analisar documentos, servindo para explicar as informações com foco na compreensão dos significados, obtendo resultados que ultrapassam a leitura comum. Segundo o autor, por mais que esse procedimento analítico não apresente as respostas que os questionários e entrevistas apresentam, é considerado uma técnica de elevado rigor científico.

Para analisar da forma mais eficaz o tema, fez-se, em primeiro lugar um levantamento dos portais das Assembleias, a partir de bibliografia e pesquisa em bibliotecas e acervos. Apesar de toda a problemática teórica e conceitual envolvendo este tipo de estudo, assumiu-se, como parte da metodologia de pesquisa, que todas as informações encontradas fariam parte do levantamento.

Os dados foram refinados de acordo com os conceitos assumidos no quadro teórico 2. A partir dessa primeira etapa, que concerne sobretudo ao mapeamento e registro físico de material disponível, entende-se fundamental o detalhamento prévio daquilo que pode ser encontrado e, principalmente, dados cientificamente relevantes sobre o que foi coletado em cada assembleia legislativa do Norte.

Para atingir o objetivo de desenvolver a parte teórica que subsidiou o trabalho, um esforço significativo foi empregado no levantamento bibliográfico a respeito da construção de tabelas autorais e, sobretudo, preservação de informações e construção de dados obtidos (MARCONI e LAKATOS, 2012).

Por fim, a última etapa diz respeito à viabilização concreta e ampla do material catalogado, por meio da descrição de cada uma das Assembleias Legislativas, da utilização da Lei de Acesso à Informação por essas entidades, além da construção de um caderno de orientação, uma cartilha informativa, com informações importantes e baseadas no que se pesquisou sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Essa procura pela descrição cuidadosa de cada assembleia inclui identificar também o que produziam, a dificuldade de acesso a informações e formas de ajudar a população a ter acesso aos dados da maneira mais simplificada possível. Ou seja,

à análise da materialidade e do conteúdo é preciso acrescentar aspectos nem sempre imediatos e necessariamente patentes (LUCA, 2005).

#### 4.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS

A população deste estudo é constituída de 7 Assembleias Legislativas dos estados da região Norte, e a coleta de dados foi realizada nos meses de setembro de 2021 a julho de 2022 por meio de observação direta. Foram observados os itens apresentados em uma ficha de avaliação dos portais eletrônicos das Assembleias Legislativas, conforme reproduzida no quadro a seguir.

QUADRO 5 - Ficha de Avaliação dos Portais Eletrônicos

ITENS AVALIADOS	PONTUAÇÃO
<b>ACESSO À INFORMAÇÃO</b>	
A Assembleia Legislativa disponibiliza acesso à informação através da criação do serviço de informações ao cidadão (e-SIC)?	0-1
A Assembleia Legislativa disponibiliza a legislação que normatiza o acesso à informação e-Sic (Lei 12.527/2011, resolução, portaria, regulamentação sobre sigilo, instâncias recursais, prazos etc.)?	0-1
O organograma da Assembleia Legislativa está visível, com telefones, endereços, horário de atendimento, e-mail, chefe do setor etc.?	0-1
No portal da Assembleia Legislativa são disponibilizadas respostas e perguntas mais frequentes da sociedade?	0-1
A Assembleia em seu portal disponibiliza ferramenta de pesquisa?	0-1
A Assembleia Legislativa disponibiliza informações relativas a repasses ou transferência de recursos financeiros?	0-1
A Assembleia Legislativa disponibiliza informações sobre despesas realizadas (valor do empenho, liquidação, pagamento, favorecido)?	0-1
A Assembleia Legislativa disponibiliza informações sobre licitações, editais e resultados dos certames?	0-1
A Assembleia Legislativa disponibiliza informações sobre o seu Quadro de Pessoal (estrutura remuneratória, quadro de pessoal ativo e inativo, plano de carreira etc.)?	0-1
Há divulgação de diárias e passagens por nome do favorecido (data, destino, cargo e motivo da viagem)?	0-1

Fonte: Adaptado da LAI (BRASIL, 2011) e da LRF (BRASIL, 2000)

A ficha de avaliação (Quadro 5) é composta de dez itens relacionados à LAI (BRASIL, 2011) e LRF (BRASIL, 2000), sendo abordado os aspectos expressos no art. 8º da Lei de Acesso à Informação e elencados no Quadro 1. Foi utilizada a pontuação 0 (zero) quando o item solicitado na ficha de avaliação não estava disponível no portal eletrônico e a pontuação 1 (um) quando o item solicitado na ficha de avaliação estava disponível no portal eletrônico.

Dessa forma, foi possível estabelecer o nível de transparência de cada portal eletrônico, tomando como pressupostos os itens da ficha de avaliação, sendo considerados mais transparentes aqueles portais eletrônicos cuja avaliação se aproximasse mais do nível 1 (um) e menos transparentes os com avaliação mais próxima do nível 0 (zero).

De posse dos dados coletados, foi possível atribuir as notas e estabelecer um ranking entre os portais dos estados analisados. Posteriormente, essas notas foram dispostas em ordem decrescentes de valor, demonstrando, assim, os portais que obtiveram as melhores posições de transparência. Após a classificação dos portais em níveis de transparência, observou-se que vários deles apresentavam o mesmo nível, levando em consideração o critério objetivo dos dados coletados, de acordo com os itens do Quadro 5.

#### 4.3 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

O *corpus* foi analisado por meio de análise de conteúdo, que Bauer e Gaskell (2012) afirmam ser uma técnica híbrida que ajuda no processo de compreensão da complexidade de um conjunto de textos, implicando (muitas vezes) em um tratamento estatístico deles. Os autores ressaltam ainda que muitas análises dessa natureza enfocam nos tipos, qualidades e distinções dos textos, de modo que a apreciação do material se torna uma ponte entre o formalismo estatístico e o estudo qualitativo.

Isso está em sintonia com os materiais analisados nesta dissertação, pois eles reproduzem e representam ações dos atores envolvidos tanto nas assessorias de comunicação como nos jornais e assembleias legislativas.

Para o desenvolvimento do protocolo que utilizamos nesta dissertação, tomamos por base o instrumento desenvolvido pela Rede Ibero-Americana de

Monitoramento e Capacitação em Jornalismo Científico, adaptado para o objeto e os interesses deste estudo em particular.

A partir desse protocolo, registramos e sistematizamos várias características, desde informações estruturais até questões temáticas e mais detalhadas no que se refere ao contexto, em concordância com Bauer e Gaskell (2012), quando afirmam que a análise de conteúdo possibilita o estudo das dimensões sintática (voltada para a forma) e semântica (voltada para o sentido). Numa segunda etapa, se fez o estudo do material a partir do mapeamento dos dados disponíveis, subentendendo-se que eles podem revelar uma série de características de um contexto mais amplo se comparados com as informações individuais de cada estado.

QUADRO 6 – Síntese das categorias do protocolo de análise utilizado na pesquisa

Características gerais	Nome das Assembleias
	Estados do Norte
	Página de Transparência
Relevância	Localização da transparência
	Indicação das informações encontradas
	Categorização dessas informações conforme a LAI
	Resposta a informações solicitadas

Fonte: Ramalho et al. (2012). Adaptado.

O estudo não deixará de levar em conta cuidados adicionais, já que muitas vezes, nas assessorias, o acesso à informação se encontra ensombrecido pelos pressupostos profissionais de preservar a imagem institucional. Igualmente, importante é inquirir sobre suas ligações cotidianas com diferentes poderes e interesses financeiros, aí incluídos os de caráter publicitário.

Importa lembrar ainda que a construção de informações sobre transparência e acesso a informações públicas segue o mesmo processo utilizado para a escrita do jornalismo, inclusive, perguntar pelos silêncios e identificar o que não foi dito, bem como as razões para tanto.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

### 5.1 O USO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS ALEs DO NORTE

Os membros do Poder Legislativo, legitimados pelo voto popular, atuam como os representantes formais da vontade do povo e refletem as diferentes posições ideológicas existentes numa determinada sociedade. Assim sendo, têm os parlamentares o poder-dever de representar os interesses públicos, de legislar, de propor políticas públicas e de fiscalizar a atividade administrativa do Estado (SIRAQUE, 2009).

É dentro desse contexto que a Lei de Acesso à Informação, vigente desde 2012, pode dar mais transparência às ações do Poder Legislativo, buscando reaproximar a sociedade dos parlamentares, justamente pelo fato de ser o poder que representa formalmente a vontade popular, de modo que os parlamentares exerçam o mandato em sintonia com os anseios sociais.

Neste sentido, a aplicação da Lei nº 12.527/2011 nos sites oficiais do Poder Legislativo tem a capacidade de propiciar não apenas um amplo acesso a dados relevantes, tais como o funcionamento do processo legislativo, dos projetos e propostas de cada parlamentar, dos seus gastos, viagens e compromissos, como também de possibilitar mecanismos de interação entre representantes e representados, a exemplo da realização de consultas públicas.

Assim, observa-se a relevância da Lei de Acesso à Informação não somente no que tange à divulgação de dados públicos, que propiciam o exercício do controle social, como também no que se refere à possibilidade de aprofundar mecanismos de democracia participativa (FARIA, 2012).

Feita essa introdução, esclarecemos que este capítulo apresenta a avaliação do nível de transparência das assembleias legislativas, a partir da observação das dimensões consolidadas no modelo de análise, cumprindo, dessa forma, o objetivo geral da pesquisa.

Os resultados são apresentados inicialmente sob a perspectiva da lei de acesso à informação e, por fim, será consolidada em um quadro geral a capacidade

de transparência das assembleias legislativas. Em cada etapa foram descritos, além dos resultados obtidos, as dificuldades encontradas e os critérios adotados para avaliação nos casos em que não houve clareza na veiculação da informação ou em que ela foi prestada parcialmente.

Concentramos nossa pesquisa especificamente nos sete estados da Região Norte: *Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins*. Para tanto, foram encaminhados pedidos de informação aos legislativos desses estados em busca de entender como eles atendiam as demandas da imprensa relacionadas à Lei de Acesso à Informação.

As demandas foram pensadas tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos, questionando-se sobre o que versavam as informações solicitadas, tempo de resposta e como eram respondidas, além dos dados apresentados. Dos sete estados acionados, apenas quatro responderam as solicitações encaminhadas.

A partir da negativa de resposta aos pedidos feitos, buscou-se, nas *homepages* das assembleias, informações que pudessem subsidiar a pesquisa. Apesar da grande quantidade de *banners* e/ou *links* relacionados à LAI nessas páginas de internet, observou-se que tais elementos estavam expostos discretamente, geralmente no canto superior ou inferior e, muitas vezes, em tamanho reduzido.

Por outro lado, muitas assembleias não disponibilizam qualquer informação sobre a LAI em suas *homepages*, mas apenas em páginas internas de transparência pública.

Tendo em vista que essas questões podem significar importantes entraves à submissão de pedidos de acesso a informações públicas, não há como não se cogitar a possibilidade da intencionalidade em atender aos ditames da lei sem, no entanto, estimular o exercício do direito de acesso às informações públicas pelos cidadãos.

No caso de algumas assembleias que não responderam ou que dificultaram a coleta de dados, restou inviabilizada a submissão de pedidos de informação via portal, seja em razão de erros nos links do e-SIC, seja em razão da completa inexistência de informações relacionadas à LAI nesses sítios eletrônicos. Considerando tais situações, não foi possível submeter pedidos de informação às casas legislativas do Acre, Amapá e Tocantins.

Excluídos os estados supracitados, foi feita a avaliação da efetividade das demais assembleias dos estados do Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima no que tange à modalidade de transparência no contexto da LAI. Nos estados do Pará e Roraima, embora tenha havido resposta, os prazos estabelecidos no art. 11 da lei foram descumpridos. Já os estados do Amazonas e Pará responderam a demanda no prazo; apesar da resposta ter poucas informações, foi enviada tempestivamente para a conclusão deste trabalho. É importante destacar que não usamos a força da lei para fazer a consulta.

A tabela 2 sintetiza as informações sobre as assembleias que não responderam, as que responderam com atraso e, por fim, as que responderam no prazo, neste grupo incluídas as que solicitaram a prorrogação do prazo nos termos da lei.

**TABELA 2** - Assembleias que não responderam e responderam com atraso e no prazo

<b>NÃO RESPONDEU</b>	<b>RESPONDEU COM ATRASO</b>	<b>RESPONDEU NO PRAZO</b>
ACRE	PARÁ	RONDÔNIA
AMAPÁ	RORAIMA	AMAZONAS
TOCANTINS		

Fonte: produção da autora (2022), com base nos dados da pesquisa.

A tabela 3 demonstra a quantidade de pedidos feitos para as assembleias por e-mail, encaminhados nos dias 31 de janeiro de 2022, reenviados em 3 de fevereiro de 2022, e reiterados nos meses seguintes. A última solicitação cobrando os dados solicitados para a pesquisa ocorreu em 13 de julho de 2022.

**TABELA 3** - Tabela com resultados das consultas às Assembleias Legislativas da Região Norte

<b>ESTADO</b>	<b>CONSULTA</b>	<b>COBRANÇAS</b>	<b>RESPOSTAS</b>	<b>RESPOSTAS/DATA</b>
<b>ACRE</b>	31.01.2022	03.02.2022 a 13.07.2022	Não foram enviados dados com as respostas da pesquisa.	
<b>AMAPÁ</b>	31.01.2022	03.02.2022 e a	Não foram enviados dados	

		cada 15 dias	com as respostas da pesquisa.	
<b>TOCANTINS</b>	31.01.2022	03.02.2022 e 02.07.2022	Não foram enviados dados com as respostas da pesquisa.	
<b>AMAZONAS</b>	31.01.2022	08.02.2022	Foram enviados dados com as respostas da pesquisa.	09.02.2022
<b>PARÁ</b>	31.01.2022	21.03.2022 e 08.04.2022	Foram enviados dados com as respostas da pesquisa.	11.04.2022
<b>RONDÔNIA</b>	31.01.2022	04.02.2022	Foram enviados dados com as respostas da pesquisa.	04.02.2022
<b>RORAIMA</b>	31.01.2022	08.03.2022	Foram enviados dados com as respostas da pesquisa.	09.05.2022

Fonte: produção da autora (2022), com base nos dados da pesquisa.

## 5.2 ASSEMBLEIAS SEM RESPOSTAS

### 5.2.1 O Acre

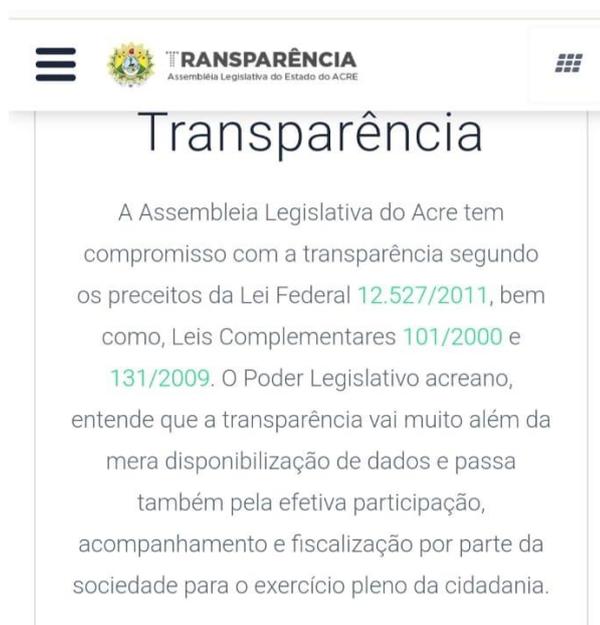
Atualmente, 26 parlamentares ocupam cadeiras na Assembleia Legislativa do Estado do Acre, que esta na 15ª Legislatura. Em 1962, Acre tornou-se estado no dia 15 de junho, pela Lei Federal nº 4.070, que estabeleceu os primeiros passos administrativos e políticos da região. No mesmo ano, houve a eleição do primeiro governador e dos 15 deputados estaduais, inicialmente, com funções constituintes. Isso contribuiu para a instalação da Casa Legislativa no dia 15 de junho.

A Assembleia Legislativa acreana tem portal na internet cujo endereço é <http://www.al.ac.leg.br/>, onde disponibiliza link com a transparência, segundo os preceitos da Lei Federal 12.527/2011, bem como da Lei Complementar 101/2000 e da Lei Complementar 131/2009. O Poder Legislativo acreano tem um canal próprio para atender outras demandas, tais como se as informações foram ou não demandadas com a utilização da Lei de Acesso à Informação.

A Assembleia Legislativa do Estado do Acre foi a primeira a ser procurada, os e-mails foram encaminhados nos dias 31 de janeiro de 2022 e no dia 3 de fevereiro de 2022, além de outros pedidos nos meses seguintes. A data de envio do último e-mail foi em 13 de julho, o qual reiterou a cobrança dos dados solicitados anteriormente.

Os contatos feitos com a Assembleia Legislativa do Acre não foram apenas por e-mail, também houve contato via chamada telefônica de celular e via WhatsApp em 21 de março de 2022, com o jornalista daquela instituição Edson Maragoni. Em 1º de abril, ele informou o nome e o contato da servidora do setor de Tecnologia de Informação, Marnise Nunes, que também não respondeu a demanda. No dia 21 de maio, a pesquisa foi encaminhada para a servidora Rebeca Diomara, da Secretaria Executiva, contudo, até o fechamento desta dissertação, não houve resposta.

FIGURA 1 – Portal da Transparência do Estado do Acre



Fonte: [al.ac.leg.br](http://al.ac.leg.br)

### 5.2.2 O Amapá

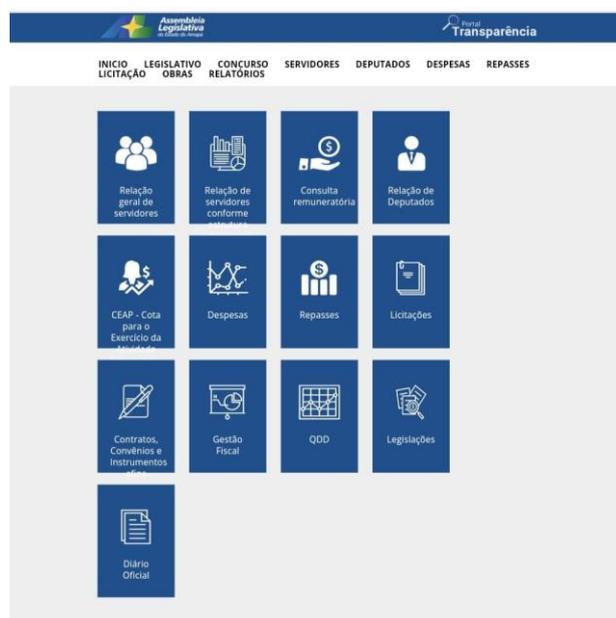
A 1ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá iniciou em 1º de janeiro de 1991, com a instalação da Assembleia Legislativa Constituinte e a posse dos primeiros 24 deputados estaduais. Antes, Amapá era Território Federal e se tornou unidade federativa com a Constituição de 1988.

A Casa Legislativa está na 8ª Legislatura, com uma composição de 24 parlamentares. O Poder Legislativo amapaense tem portal na internet no endereço <http://www.al.ap.gov.br/>, onde consta um link do portal da transparência.

Para a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, foram encaminhados e-mails em 31 de janeiro de 2022 e 3 de fevereiro de 2022, assim como nos meses seguintes. A data de envio do último e-mail foi em 13 de julho, também reiterando a cobrança. Como não obtivemos respostas, o primeiro contato telefônico foi feito com o jornalista Emerson Renon, no dia 21 de março.

Ao mesmo tempo, o diretor da Comunicação da Casa Legislativa, Thomaz Silva, disponibilizou um e-mail para encaminhamento das demandas da pesquisa. No dia 29 de março, o diretor encaminhou o número da servidora Jaira Furtado, que assessora o deputado Paulo Lemos, responsável pela Ouvidoria daquela instituição, mesmo assim não obtivemos êxito nas respostas solicitadas. Segundo a assessora, o material estava pronto, porém aguardando aprovação do parlamentar para liberação.

FIGURA 2 – Portal da Transparência do Estado do Amapá



Fonte: [al.ap.leg.br](http://al.ap.leg.br)

### 5.2.3 O Tocantins

A Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins foi instalada no dia 5 de outubro de 1988 com a promulgação da Constituição Brasileira, sendo desmembrado do Estado de Goiás. No mesmo ano, ocorreram eleições para

escolha do primeiro governador, senadores, deputados federais e estaduais. Os primeiros parlamentares do Poder Legislativo tomaram posse em 1989 e contribuíram para a elaboração da Constituição Estadual. Nesta 9ª Legislatura, o Parlamento é composto por 24 deputados estaduais.

O Poder Legislativo do Estado do Tocantins tem portal na internet no endereço <https://al.to.leg.br/>. No portal da Transparência, a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins regulamenta o acesso à informação com o Ato da Mesa 001/2017.

Em relação à Assembleia Legislativa do Tocantins foram feitos contatos por telefone sem sucesso, pois os números constavam sempre como desligados. Também foram enviados e-mails em novembro de 2021, fevereiro de 2022 e julho de 2022 em busca das informações para a pesquisa, todos sem resposta. Essas solicitações via e-mail foram encaminhadas para a Diretoria de Área de Comunicação e Publicidade, Coordenadoria de Imprensa e Divulgação (COIMP) e para a Diretoria de Comunicação (DICOM). Mesmo assim, não foi possível conseguir respostas. Tentamos também pelo formulário próprio disponibilizado no portal, entretanto não houve qualquer retorno até o fechamento desta dissertação.

Por meio do portal da transparência, foi possível verificar que existe um ato normativo da mesa diretora, número 01, de 2017, regulamentando o acesso à informação no âmbito daquela Assembleia Legislativa, porém não é possível aferir o tipo de atendimentos ou solicitações recebidas.

FIGURA 3 – Portal da Transparência do Estado do Tocantins



Fonte: [al.to.leg.br/transparencia](http://al.to.leg.br/transparencia)

Faria (2012) explica que é essencial que dados concernentes à atividade parlamentar não sejam omitidos do povo e condenados ao eterno sigilo. Não há como a sociedade se sentir representada se não tiver acesso ao que ocorre no âmbito do Parlamento.

Entretanto, no que se refere ao Poder Legislativo desses três estados, verifica-se uma tendência histórica de acesso a dados referentes ao trabalho parlamentar e de busca por informações por meio da LAI – Lei de Acesso à Informação.

Destaca Faria (2012) que, além da questão organizacional na divulgação de dados sobre o Legislativo, os parlamentos possuem limitações de natureza política, uma vez que a revelação de dados sobre a atuação de determinados deputados, como ausências injustificadas em sessões legislativas, uso de recursos institucionais, entre outros, pode ser incômoda para alguns grupos parlamentares e, por consequência, gerar um movimento interno de resistência à publicação, resultando na ausência de informações sobre o setor público, ou disponibilização delas de maneira limitada (FARIA, 2012).

### 5.3 ASSEMBLEIAS QUE RESPONDERAM AS DEMANDAS SOLICITADAS

Nesse ponto, cumpre observar que o fato de a Assembleia responder a um pedido de informações não significa que ela, efetivamente, o tenha atendido, fornecendo as exatas informações solicitadas. O já mencionado art. 11 da Lei de Acesso à informação, em seu § 1º, incisos II e III, estabelece que, não sendo possível conceder acesso imediato à informação solicitada, o órgão ou entidade pública deverá: (i) indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou (ii) comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa do pedido de informação.

Nesse sentido, as Assembleias Legislativas dos Estados do Pará, Roraima, Amazonas e Rondônia alegaram algumas condições ou pediram que os e-mails

fossem enviados para outras pessoas e setores que seriam responsáveis por prover as informações requeridas.

Em dois casos, as assembleias responderam apenas parcialmente ao pedido, sem se manifestarem sobre um ou mais quesitos formulados, e sem apresentarem qualquer justificativa em relação ao conjunto de informações ausentes. A tabela 4 apresenta a relação dos estados enquadrados nesta situação.

TABELA 4 – Questionário apresentado às Assembleias com pedido de informações

<b>Perguntas Feitas no Questionário</b>
1 - A Assembleia Legislativa recebeu, no período compreendido entre janeiro de 2020 a dezembro de 2021, qualquer solicitação de informação com a utilização da LAI?
2 - Se a resposta for positiva, qual a demanda recebida;
3 - Qual o artigo utilizado para solicitar a informação;
4 - Qual o departamento ou setor demandado;
5 - Qual o profissional responsável em elaborar a resposta;
6 - Qual o tempo para responder a demanda;
7 - Quais os requisitos para solicitação da informação;
8 - Quais os canais de informação e transparência a assembleia utiliza;
9 - Qual segmento realizou a consulta;

Fonte: produção da autora (2022), com base nos dados da pesquisa.

É preciso ressaltar que, embora a LAI, em seu art. 15, preveja a possibilidade de interposição de recursos, tal prerrogativa não foi adotada, pois se buscava aferir a capacidade de os entes legislativos responderem de forma plena, rápida e tempestiva aos quesitos formulados por qualquer cidadão.

Passando à análise do conteúdo das respostas, o primeiro quesito formulado buscava coletar informações sobre os pedidos de informação utilizando a LAI, mas, em algumas Assembleias, a análise desse quesito restou totalmente prejudicada.

Além das Assembleias do Acre, Amapá e Tocantins, que não responderam, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia informou que não tem pedidos feitos com base na LAI.

### 5.3.1 Rondônia

A Assembleia Legislativa de Rondônia é composta por 24 deputados estaduais e está na sua 10ª Legislatura. Em 1982, ocorreu a primeira eleição no Estado para Senado, Câmara Federal e Assembleia Legislativa. No dia 31 de janeiro em 1983, aconteceu a posse dos primeiros deputados estaduais e a eleição da Mesa Diretora. Entre os meses de fevereiro e agosto daquele ano, o Governador legislava por meio de decretos e leis. Os trabalhos começaram quando da promulgação da Constituição e da instalação da Assembleia Legislativa, o que marcou o encerramento dos trabalhos da Assembleia Constituinte.

A Assembleia Legislativa tem portal na internet no endereço <https://www.al.ro.leg.br/>. Os e-mails foram encaminhados para Assembleia Legislativa de Rondônia em 31 de janeiro de 2022 e em 3 de fevereiro de 2022. Segundo as respostas enviadas pelo assessor de comunicação da instituição, Alessandro Luciana, após pesquisa pelos setores, foi constatado que a Assembleia Legislativa não recebeu nenhum pedido com base na lei. Dos cinco setores questionados, três responderam que não foi feito nenhum pedido com argumentos baseados na LAI. Foi argumentado que as informações e dúvidas são sempre solucionadas com acesso ao portal.

FIGURA 4 – Portal da Transparência do Estado de Rondônia



Fonte: [transparencia.al.ro.leg.br](http://transparencia.al.ro.leg.br)

### 5.3.2 O Amazonas

A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas está na 19ª Legislatura, tem 170 anos de atuação e é composta por 24 deputados estaduais. A Casa Legislativa nasceu em 1852, à época da província. A unidade foi criada pela Lei Imperial nº 582, de 5 de setembro de 1850.

Os e-mails com as demandas foram enviados à Assembleia do Amazonas em 31 de janeiro de 2022 e em 3 de fevereiro de 2022. O primeiro contato foi feito com a jornalista Mônica Santaela, da qual tivemos a confirmação do recebimento da pesquisa no dia 4 de fevereiro. No dia 8 do mesmo mês, fomos informados de que a pesquisa havia seguido para a Ouvidoria da Casa Legislativa, setor que ficou responsável pelas informações. Dia 9 de fevereiro, a servidora Raissa Cavalcante, da assessoria da Ouvidoria entrou em contato e, no dia 11 de fevereiro, nos foram encaminhadas as respostas da Ouvidoria e da Comunicação, por meio do aplicativo WhatsApp.

Nas respostas, consta que a Assembleia Legislativa recebeu, no período compreendido entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, solicitação de informação com a utilização da LAI relacionada à atuação parlamentar e a como realizar um Projeto de Lei de iniciativa popular.

O art. 7º da LAI determina: “o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter [...] informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços”. Esse foi o artigo utilizado no pedido de informações, direcionado à

Ouvidoria e ao setor de Gerência das Comissões Técnicas para mais informações (art. 87, parágrafo único).

A resposta foi elaborada por um assessor especialista em ouvidoria, encaminhada ao usuário no prazo máximo de 30 dias, conforme determina a lei. Sobre os canais de informação e transparência, a Assembleia os utiliza para receber demandas via LAI. A Assembleia Legislativa do Amazonas informou que recebeu as manifestações do cidadão através dos canais: telefone, e-mail e sistema Fala.Br. Esse sistema foi elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), para concentrar em um único local os pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria, facilitando também a comunicação para encaminhar e receber manifestações de outras ouvidorias pelo Brasil.

FIGURA 5 – Portal da Transparência do Estado do Amazonas



Fonte: al.am.leg.br

### 5.3.3 O Pará

Em relação à Assembleia Legislativa do Estado do Pará, ela tem 41 deputados estaduais e está na 19ª Legislatura. Em 1835, ocorreu a primeira eleição e foram escolhidos 28 deputados para compor a parlamento estadual. Apenas em 1837 houve a instalação da instituição. No ano seguinte, o parlamento iniciou os trabalhos.

A Assembleia tem página na internet no endereço <https://www.alepa.pa.gov.br>, onde consta portal da transparência e canal específico de divulgação das ações da ouvidoria, órgão responsável por informar o cidadão e

atender as demandas de consultas e informações. No link da ouvidoria é possível encontrar relatórios dos atendimentos e serviços realizados por ano – <https://www.alepa.pa.gov.br/relatorios>. No entanto, não é feita nenhuma especificação sobre o atendimento com a utilização da Lei de Acesso à informação.

Foram encaminhados e-mails solicitando informações sobre a LAI em 31 de janeiro de 2022 e em 3 de fevereiro de 2022. O primeiro contato telefônico ocorreu no dia 21 de março. No dia 8 de abril, a solicitação foi encaminhada para a Ouvidoria da instituição. No dia 11 de abril, o deputado Raimundo Santos, que conduz a Ouvidoria da Assembleia Legislativa, ligou pelo celular do assessor Roberto Rodrigues e disponibilizou um manual produzido pela Ouvidoria, o qual também está disponível no endereço [alepa.pa.gov.br/relatorios](https://www.alepa.pa.gov.br/relatorios).

Ao fazer uma análise do material enviado, constatou-se que o relatório vem fazendo referências à LAI, no entanto, apresenta somente os números gerais das reclamações, sugestões e consultas recebidas.

Segundo o material enviado, foi registrado, no ano de 2021, o total de 1.086 manifestações; destas, 273 eram pedidos de informação, segundo o SisOuvidor. Essas manifestações estão assim classificadas: 273 pedidos de informação, 146 sugestões, 44 reclamações, 25 denúncias e 20 outros. O relatório não especifica a natureza ou o setor de destino da consulta nem o artigo da LAI utilizado em denúncia.

FIGURA 6 – Portal da Transparência do Estado do Pará



Fonte: [transparencia.alepa.pa.gov.br](https://transparencia.alepa.pa.gov.br)

#### 5.3.4 Roraima

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima tem 31 anos de atuação. A primeira eleição para governador e deputados estaduais ocorreu em 1990. No dia 1º de janeiro em 1991, houve a instalação da 1ª Legislatura da Assembleia Legislativa de Roraima com a posse dos primeiros 24 deputados estaduais eleitos pelo voto popular.

Segundo pesquisa feita no site da instituição, o Poder Legislativo roraimense chega em sua 8ª Legislatura, composto por 24 parlamentares e com canais próprios de comunicação com a sociedade: TV, Rádio e portal na internet no endereço <https://al.rr.leg.br/>, com link para o Portal da Transparência e para sessões transmitidas em tempo real por meio da TV e das redes sociais oficiais. A Assembleia de Roraima também realiza a publicação de seus atos por meio de revistas informativas e possui um canal com o cidadão por meio da Ouvidoria.

Recebemos informações da Superintendência de Comunicação e da Ouvidoria por mensagem do diretor executivo da Ouvidoria Geral, Lausson Magalhães. O contato telefônico ocorreu no dia 21 de março e a primeira resposta foi encaminhada por meio do e-mail institucional no dia 9 de maio.

A Ouvidoria informou que a central de atendimento não recebeu nenhuma demanda com a utilização da Lei de Acesso à Informação e que, normalmente, as solicitações são respondidas no prazo máximo de 10 dias.

Já a Superintendência de Comunicação informou que houve uma solicitação via LAI para a Assembleia feita pelo portal O Poder, que pediu, no dia 27 de maio de 2021, por meio de documento impresso e protocolado na Casa, os seguintes dados:

Quantidade de servidores efetivos lotados na ALE-RR; Quantidade de servidores comissionados lotados na ALE-RR; Quais os valores das remunerações (de cada mês) de todos os servidores efetivos nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril e maio; Quais os valores das remunerações (de cada mês) de todos os servidores comissionados nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril e maio; Cópia dos valores pagos de verbas indenizatórias dos 24 deputados desta Casa dos seguintes meses: janeiro, fevereiro, março, abril e maio; Quais os valores pagos para as sessões extraordinárias aos deputados nos seguintes meses: janeiro, fevereiro, março, abril e maio; Quais os valores pagos para cada membro das

comissões parlamentares nos seguintes meses: janeiro, fevereiro, março, abril e maio.

A Superintendência Geral da Assembleia Legislativa de Roraima foi a responsável por responder a demanda e informou ainda que a solicitação foi atendida em menos de 48 horas, com a orientação para que o veículo fizesse consulta ao portal da transparência da instituição, onde todas as informações solicitadas estavam disponíveis, tanto para a imprensa quanto para qualquer cidadão.

FIGURA 7 – Portal da Transparência do Estado de Roraima



Fonte: [transparência.al.rr.leg.br](http://transparência.al.rr.leg.br)

#### 5.4 ANÁLISE E RESULTADOS DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO NORTE

Após as dificuldades encontradas nas tentativas de coleta de informações por meio de e-mails e pedidos oficiais às Assembleias do Norte, foi feita uma consulta aos sete sites dessas instituições em busca de informações e dados sobre a transparência. Os resultados encontrados foram discriminados abaixo. O quadro 7 apresenta informações sobre o nível de transparência dos portais das Assembleias

Legislativas a partir do quadro desenvolvido, adaptado da LAI (BRASIL, 2011) e da LRF (BRASIL, 2000).

QUADRO 7 - Avaliação da transparência dos portais eletrônicos

ITENS AVALIADOS	RO	RR	AM	AP	AC	TO	PA
<b>ACESSO À INFORMAÇÃO</b>							
Acesso à informação através do e-SIC	1	1	1	0	1	1	1
Legislação que normatiza o acesso à informação via e-Sic	1	1	0	0	0	0	0
Organograma visível, com telefones, endereços, horário de atendimento	1	1	1	0	0	0	1
Respostas e perguntas mais frequentes da sociedade	1	0	0	0	0	1	1
Ferramenta de pesquisa no portal	1	1	0	1	0	1	0
Informações relativas a repasses ou transferência de recursos financeiros	0	1	0	0	0	0	1
Informações sobre despesas realizadas	1	1	1	1	1	1	1
Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames	1	1	0	1	0	1	1
Informações sobre o seu Quadro de Pessoal	1	1	1	1	1	0	1
Divulgação de diárias e passagens por nome do favorecido	1	1	1	0	0	0	0

Fonte: Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011); Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Adaptado.

TABELA 5 – Nível de transparência dos portais eletrônicos das Assembleias

Legislativas

Assembleia	Nível
Rondônia – RO	9
Roraima – RR	7
Pará – PA	7
Amazonas – AM	5
Tocantins – TO	5
Amapá – AP	4
Acre – AC	3

Fonte: produção da autora (2022), com base nos dados da pesquisa.

Os dados foram identificados a partir das informações obtidas nos portais eletrônicos das Assembleias Legislativas e disponibilizados com base nos critérios descritos na ficha de avaliação apresentada no Quadro1. Foi identificado que, dos

sete portais, apenas três, ou seja, 42%, conseguiram atingir um nível de transparência igual ou superior a sete.

Ainda sobre avaliação da transparência dos portais eletrônicos, observa-se que cinco portais, ou 71% do universo considerado, ficaram com nível de transparência maior ou igual a cinco, levando em consideração os itens avaliados na Tabela 5.

Os dois últimos portais mostrados na Tabela 5 obtiveram nível de transparência inferiores a cinco, conforme dados da pesquisa. Esses portais representam os que não conseguiram atingir 50% dos itens da ficha de avaliação.

Dentre os portais cumpridores de 70% ou mais dos itens da ficha de avaliação, destacam-se três em ordem decrescente de nível de transparência: Assembleia de Rondônia, Assembleia de Roraima e Assembleia do Pará, conforme a Tabela 5.

Entre os que cumpriram percentuais maiores ou iguais a 50% e menores do que 70% da ficha de avaliação, destacam-se as Assembleias do Amazonas e do Tocantins.

Os portais que cumpriram percentuais menores que 50% dos itens da ficha de avaliação foram os das Assembleias do Acre e do Amapá.

Ainda de acordo com o Quadro 7, pode-se observar que, das 7 sete Assembleias, duas empataram com nível sete - de Roraima e do Pará - e duas, com nível cinco - Amazonas e Tocantins.

Esse resultado corrobora os estudos desenvolvidos por Andrade e Raupp (2017), Brocco et al. (2018) e Cruz et al. (2012), que, mesmo tendo analisado um público diferente (as câmaras municipais), verificaram o não cumprimento total das leis de transparência nos universos pesquisados.

No estudo de Raupp e Pinho (2014), foram pesquisadas as Assembleias Legislativas dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Piauí e Roraima. Na pesquisa deles, o link da transparência não dava acesso a nenhuma informação, diferenciando desta pesquisa, feita seis anos depois, o que demonstra uma evolução no acesso à informação, pois, em todas as Assembleias, o link para a página da transparência estava funcionando.

O Quadro 8 abaixo apresenta informações sobre a média e o desvio padrão do nível de transparência dos portais eletrônicos das Assembleias Legislativas por região do país.

QUADRO 8 – Transparência: Lei de Acesso à Informação

LAI	ESTADOS
Link específico de transparência	Em todos os estados
Contato da autoridade e do SIC	RO, AM e PA
Informações sobre procedimentos licitatórios	AP, PA, RO, TO, RR
Respostas às perguntas mais frequentes	RO, TO e PA
Formulário eletrônico para pedido de informações	AC, AM, PA, RO, TO
Remunerações, subsídios e proventos	PA, RO, AM, RR, AC, AP
Upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos	Em todos os estados
Resposta integral ao questionamento no prazo	Nenhum dos Estados

Fonte: produção da autora (2022), com base nos dados da pesquisa.

Os quesitos de transparência inseridos na segunda parte do modelo são oriundos das exigências da Lei de Acesso à Informação, assim como do Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a referida norma.

Sob uma perspectiva geral, o Quadro 8 demonstra que, no presente caso, a maioria dos portais analisados (cinco) cumpriu acima da metade das dimensões avaliadas conforme o modelo, havendo dois estados (Acre e Amapá) que não cumpriram nem metade das exigências.

Os itens mais atendidos dizem respeito a informações sobre despesas realizadas, acesso à informação através do e-SIC, informações sobre o quadro de pessoal e informações sobre licitações, editais e resultados dos certames. Por outro lado, as omissões concentram-se especialmente nas informações relativas a repasses ou transferência de recursos financeiros, na legislação que normatiza o acesso à informação via e-Sic, no organograma visível, nas respostas e perguntas mais frequentes da sociedade e na divulgação de diárias e passagens.

O único quesito que todos os portais investigados atenderam foi relativo a informações sobre despesas realizadas, entretanto o conteúdo é bem diversificado e sugere diferentes níveis de transparência. Não há uma padronização de como os dados devem ser dispostos, e encontrar uma determinada informação pode ser mais ou menos dificultoso. Percebe-se, nesses casos, uma clara intenção de mascarar ou

ocultar os dados; publica-se para formalmente dar cumprimento ao que a lei prescreve, porém de forma a criar obstáculos para quem pesquisa.

Somente seis portais atenderam a previsão da informação quanto à forma de contato direto com o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, o que aponta para a inferência de que quase a unanimidade das Assembleias ainda não instituiu o referido serviço.

Quanto à obrigação de divulgar competências e estrutura organizacional, endereços, telefones e horário de funcionamento, também foram poucos os portais que atenderam a tal previsão de forma integral. Entende-se que não haveria dificuldades de ordem técnica quanto à divulgação dessas informações.

Já com relação à divulgação dos procedimentos licitatórios e contratações, identificou-se que somente (dois) portais não atenderam.

Outro item pouco atendido – por apenas três dos sete portais avaliados – refere-se à divulgação das respostas às perguntas mais frequentes. A ausência dessa informação pode apontar para falhas na transparência passiva (prestação de informações sob demanda dos cidadãos), o que terá correlação com os comentários traçados quanto ao último quesito analisado.

Salvo poucas exceções, cuja forma de contato não inclui um formulário eletrônico, mas algum outro tipo, em regra e-mail, a maioria das Assembleias dispõe dessa ferramenta, inclusive, em vários casos, existe a possibilidade de o cidadão acompanhar o seu pedido por um número de protocolo que lhe é enviado via e-mail, o que demonstra a intenção de conferir maior transparência ao demandante.

Um tópico de baixa aderência – somente um dos sete portais – refere-se à divulgação da legislação que normatiza o acesso à informação por e-Sic.

Partindo da premissa de que a transparência dependeria do atendimento a todas as prescrições do art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724, de 2012, verificou-se que nenhum dos portais entre os investigados cumpriram integralmente a norma.

Entre as dimensões analisadas no trabalho, consta, por fim, a verificação da transparência passiva sob o ponto de vista da obrigação legal de responder, dentro do prazo máximo fixado em lei, a demanda feita pelo cidadão. Nesse aspecto, a maior parte das Assembleias não logrou êxito em demonstrar a correção dos procedimentos adotados.

## 6 O PRODUTO

### 6.1 CADERNO DE ORIENTAÇÃO PARA ACESSO À INFORMAÇÃO

Ao longo da pesquisa teórico-metodológica para investigar como a Lei de Acesso à Informação era utilizada nas Assembleias Legislativas do Norte, fui desenvolvendo o interesse em ajudar de alguma forma aqueles que necessitam ter acesso a informações nesses órgãos e pensei em um projeto relacionado à internet para socializar a informação produzida a partir desta dissertação de mestrado.

FIGURA 8 – Cartilha produzida para o trabalho



Fonte: Autora (2022).

A partir dessa ideia, decidi elaborar uma cartilha digital com orientações sobre a Lei de Acesso à Informação para ser disponibilizada às Assembleias interessadas em publicá-la nos respectivos portais, o que facilitaria o acesso público aos portais da transparência ou consulta com a utilização da lei de acesso à informação.

FIGURA 9 – Ficha técnica da cartilha produzida

**Ficha Técnica**

Produto gerado no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Universidade Federal de Roraima.

Título : Assembleias Legislativas do Norte: um estudo sobre a utilização da Lei de Acesso à Informação nos anos de 2020/2022

**Autora :**  
Adriana Maria Silva da Cruz  
Instituição: Universidade Federal de Roraima  
E-mail: adrianaacruzrr@gmail.com

**Orientador:**  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Lisiane Machado Aguiar  
Instituição: Universidade Federal de Roraima  
E-mail: lisiane.aguiar@ufr.br

**Co-Orientador:**  
Prof.<sup>o</sup> Dr. José Tarcísio da Silva Oliveira Filho.  
Instituição: Universidade Federal de Roraima  
E-mail: jose.tarcisio@ufr.br

**Colaboração:**  
Vanessa Souza Brito  
Instituição: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima  
E-mail: vanessabritorrr@gmail.com

**Banca Examinadora:**  
Professora do PPGCOM/UFRR:  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Vângela Maria Isidoro de Moraes  
Instituição: Universidade Federal de Roraima  
E-mail: vangela.morais7@gmail.com

**Professor externa ao PPGCOM/UFRR:**  
Prof.<sup>o</sup> Dr. Adrián José Padilla Fernández  
Instituição: Professor visitante do PPGEduc da UFRR  
E-mail: adrian.fernandez@ufr.br  
SUPLENTE

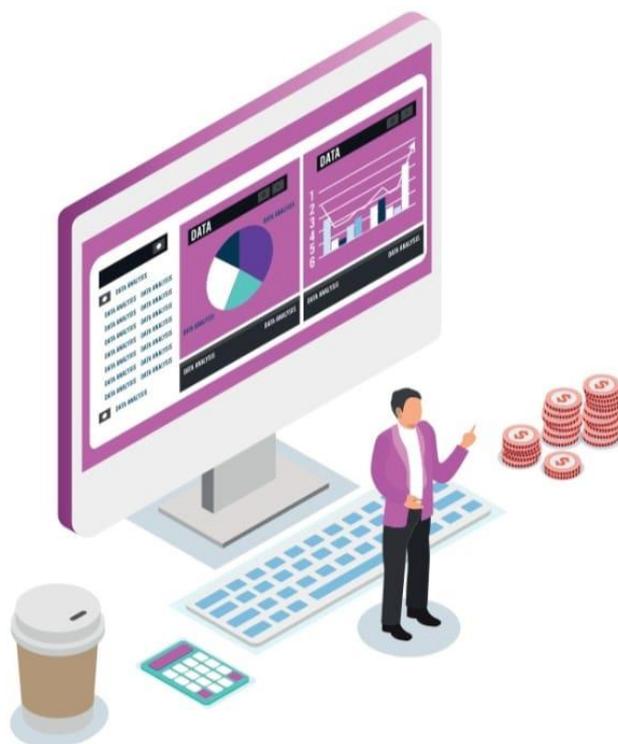
**Professor do PPGCOM:**  
Prof.<sup>o</sup> Dr Simão Farias Almeida  
Instituição: Universidade Federal de Roraima  
E-mail: simon-jp@hotmail.com

**Projeto Gráfico e Editoração:**  
Adriana Maria Silva da Cruz  
Haynner Marques

Fonte: Autora (2022).

Depois buscou-se fazer algo semelhante ao que já existia em outras Assembleias do país, pois nas da Região Norte, não foi encontrada nenhuma cartilha ou caderno de orientação para jornalistas e para a população, nem mesmo em Roraima, cuja Assembleia Legislativa está entre as que apresentaram nível de transparência mais elevado. Esse caráter inédito do projeto no estado foi motivador o desenvolvimento deste produto.

FIGURA 10 – Explicação sobre A Lai na Cartilha Produzida



**LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.**

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Na análise feita, observaram-se os critérios utilizados para a construção da cartilha ou caderno de orientação a partir do levantamento de dados. Por não existir domínio técnico na construção de cartilhas, recorreu-se aos colegas servidores da Superintendência de Comunicação da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima e ao *web designer* Hayner Marques para montar um material que atendesse às necessidades dos legislativos.

FIGURA 11 – Explicação sobre o princípio da publicidade

### Princípio da Publicidade

Os princípios do direito administrativo estão presentes na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, caput, alterado pela Emenda Constitucional nº 19, de modo que são cinco os princípios mínimos que a Administração Pública deverá observar para o exercício de suas atividades (BRASIL, 1988). Todos esses princípios se correlacionam com a forma que o Estado deve agir da maneira mais clara e transparente possível, pois, **como já abordado**, sem informação e sem transparência, não há como a população e a sociedade civil entender quais são as atividades que ali são inseridas. Com isso, há diversos outros princípios presentes no ordenamento jurídico brasileiro, porém, para questões norteadoras do direito administrativo serão destacados apenas esses cinco princípios neste primeiro momento: o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



Durante o processo de construção do produto, apresentou-se um briefing das características e funcionalidades que o projeto oferecia e conseguimos desenvolver a cartilha dentro dos critérios.

FIGURA 12 – A transparência pública na cartilha



Fonte: Autora (2022).

No projeto apresentado, especificaram-se as características necessárias. Primeiro, foram escolhidos os tons de cores para compor os tópicos da cartilha, gerando identificação com o Poder Legislativo. Para personalização, utilizou-se um layout com elementos simples que facilitassem a busca do usuário nas Assembleias pesquisadas.

FIGURA 13 – O acesso à informação na cartilha produzida



Fonte: Autora (2022).

Entende-se, com esse produto que, sendo a organização da informação um tema central, é preciso fornecer aos usuários a informação coerente, percebível, organizada e precisa (APARÍCIO et al., 2004).

FIGURA 14 – Como funciona a Lai nas Assembleias

**Lei de Acesso à Informação (LAI)**

Em novembro do ano de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), com a interessante observância que a sessão solene foi realizada no Palácio do Planalto, juntamente com a Lei da Comissão da Verdade. Essas duas leis têm objetivos semelhantes, ou seja, abordar cada vez mais a transparência total do Estado brasileiro (BRASIL, 2011). A Lei de Acesso à Informação, portanto, passa a disciplinar o direito à informação que foi garantido na Constituição Federal de 1988, dado como um direito fundamental. O objetivo da Lei é estabelecer além da prevalência da cultura da transparência, haja uma constante fiscalização popular acerca das despesas públicas. O objetivo principal da Lei é garantir o direito fundamental de acesso à informação.

Embora as Leis, de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e a Lei Complementar 131 (BRASIL, 2009) contemplem com transparência dados públicos, foi por meio da Lei de Acesso à Informação – LAI, que efetivamente o artigo 5º da Constituição Federal levou o Brasil a avançar na consolidação do seu regime democrático, por meio de regulamentar a cultura da transparência.

A fim de facilitar a tarefa de utilizar essa importante ferramenta que é a lei de acesso à informação, sobretudo por parte dos jornalistas, editamos agora algumas rápidas orientações, em linguagem fácil e acessível.



Fonte: Autora (2022).

Para se chegar ao fim dessa experiência, nem tudo foi positivo. Dentre os vários problemas encontrados na confecção da cartilha, os mais importantes foram a dificuldade em coletar as informações que deveriam constar no material, em entender o que poderia ser importante para a população e, assim, conseguir divulgar positivamente a transferência para suporte digital, pois optou-se por associar as páginas já existentes nos sete estados do Norte, o que facilita o acesso a dados e informações a partir da conclusão deste trabalho.

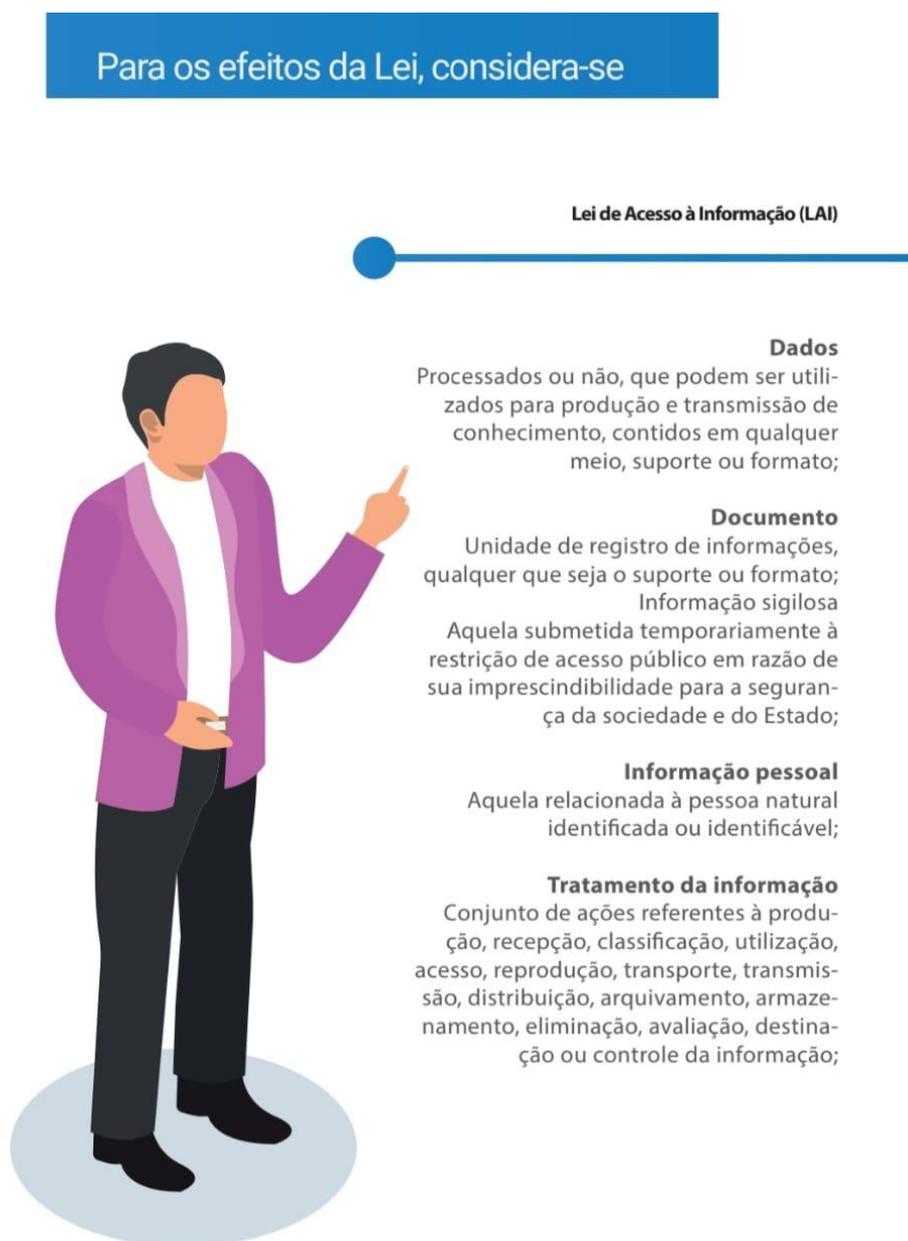
FIGURA 15 – Como solicitar informação por meio da Lei



Fonte: Autora (2022).

Diante desses problemas, foi então definida e implementada a seguinte forma de criação do produto final: a) na primeira fase, procedeu-se à verificação de toda documentação e informação (detectando as eventuais lacunas para posterior recuperação das informações).

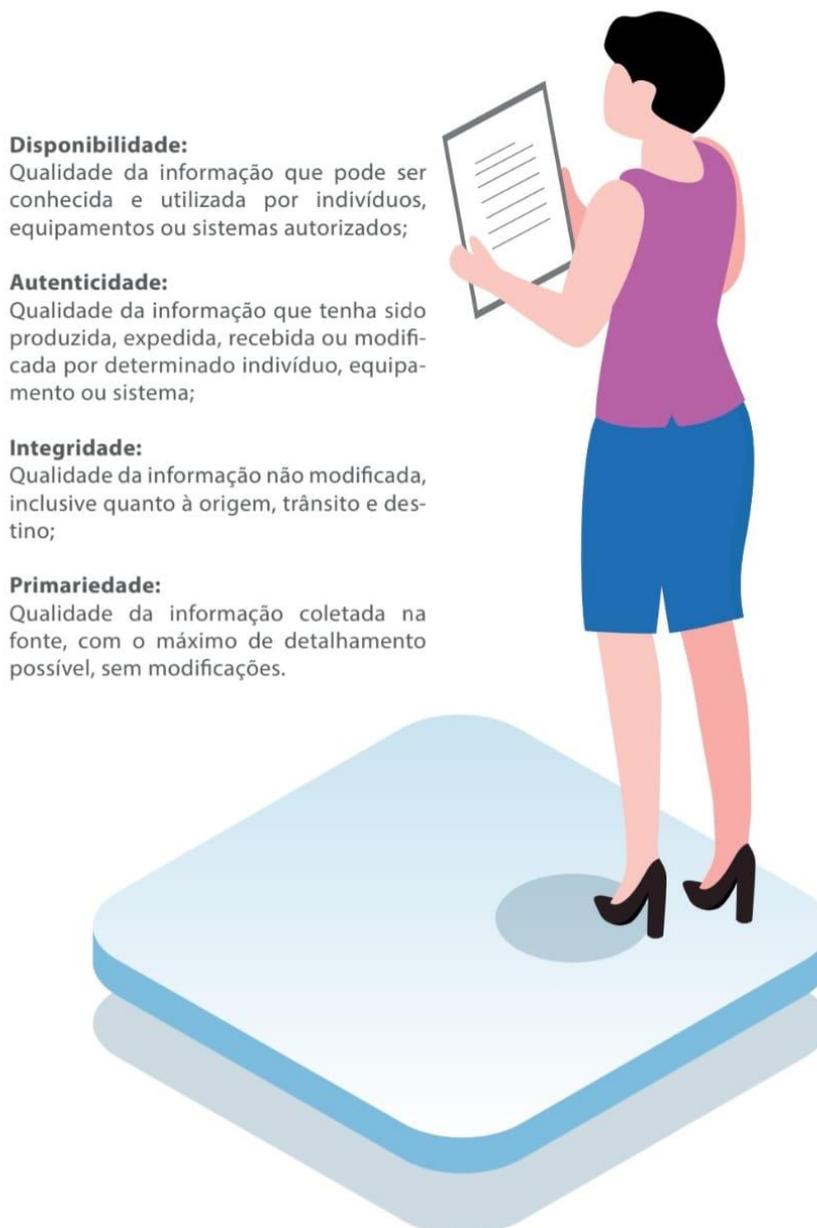
FIGURA 16 – O que se considera para efeitos da Lai



Fonte: Autora (2022).

Na segunda fase da implementação da cartilha, tratou-se do mapeamento bibliográfico de toda a informação que deveria ser indexada; na terceira fase, procedeu-se à montagem e diagramação para possível suporte digital; por último, procedeu-se ao armazenamento de todas essas informações na cartilha virtual.

FIGURA 17 – O que se considera para efeitos da Lai



Fonte: Autora (2022).

A cartilha está num formato aberto, o que já permite pleno acesso aos textos e figuras e sua reutilização, obviamente, sempre respeitando o direito autoral, apontando para as edições digitalizadas.

FIGURA 18 – Procedimento de acesso à informação

**Como é o procedimento de acesso à informação?**

*O pedido deve conter a identificação do solicitante e a especificação da informação requerente. Os órgãos e entidades precisam viabilizar alternativas de encaminhamento de pedidos por meio dos sites oficiais.*



**I -** comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

**II -** indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido;

**III -** comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

O prazo pode ser prorrogado por mais dez dias, se houver uma justificativa expressa, da qual será comunicado ao requerente. Quando não houver autorização para acessar informação total ou parcialmente sigilosa, a instituição deve informar da possibilidade de recurso, prazos e condições.

Fonte: Autora (2022).

Por outro lado, com a disponibilização *on-line*, preservam-se as informações sobre a transparência das Assembleias dos estados do Norte.

FIGURA 19 – Informação disponível: como proceder

## Quando houver informação disponível

---

*Se houver dados disponíveis ao público em formato impresso, eletrônico ou outro meio de acesso universal, serão informados por escrito ao solicitante **como o lugar, como pode ser acessado, obter ou reproduzir**. Desta forma, isentando a instituição do fornecimento direto.*

**Recurso**  
No caso de indeferimento do acesso ou às razões da negativa do pedido, o interessado ao ter ciência, pode interpor com recurso contra a decisão no prazo de dez dias. Essa ação deve ser encaminhada à autoridade responsável por essa determinação, e precisa responder em cinco dias.

Se o pedido ainda for negado pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente pode recorrer à Controladoria Geral da União, nas seguintes situações:  
**Qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.**



**I - O acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;**

**II - A decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;**





**III - Os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta lei não tiverem sido observados;**

**IV - Estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.**

Fonte: Autora (2022).

A criação do acervo digital abre a oportunidade de divulgar na comunidade os avanços realizados nas instituições, bem como de contribuir para aumentar a visibilidade, o impacto e o reconhecimento das atividades, servindo como um indicador de excelência, refletindo positivamente no seu prestígio.

FIGURA 20 – Restrição de acesso à informação



Fonte: Autora (2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência é uma das ferramentas que os cidadãos podem utilizar no combate à corrupção e no acompanhamento da gestão pública. As divulgações dos dados devem ser realizadas de forma clara e objetiva.

Por conta disso, este trabalho teve preocupação com a transparência dos parlamentos por meio do uso da internet, como forma de informar os cidadãos sobre os acontecimentos nas casas legislativas e favorecer o controle social das ações dessas instituições.

Nesse sentido, este trabalho consistiu em analisar o nível de transparência das informações disponíveis nos portais eletrônicos das Assembleias Legislativas do Norte, com base no indicador de avaliação elaborado com 10 itens relacionados à LAI e à LRF, para verificar quais portais estavam ou não disponibilizando as informações solicitadas. Também foi aplicado questionário para averiguar o funcionamento da LAI e como é aplicada.

Observa-se que a maioria dos portais estão cumprindo a legislação, levando em consideração o aspecto de disponibilização da informação, sendo constatado que 70%, mais da metade dos portais apresentou níveis de transparência igual ou superior a 50% dos itens avaliados.

Dos 7 portais analisados, constatou-se que nenhum apresentou capacidade nula, o que indica que, ainda que alguns necessitem de muitos ajustes para conferir um razoável nível de transparência, nenhuma Assembleia se enquadra na condição de não dispor de um portal e todas apresentaram pelo menos um instrumento de transparência exigido pela LRF ou pela LAI.

Esse cenário pode ser decorrente do transcurso de tempo (desde o exercício de 2013, todos os entes, sem exceção, são obrigados a cumprir as obrigações determinadas pelas referidas leis) e, ainda, do fato de que há entidades, tais quais a antiga Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF), que desenvolvem periodicamente análises de transparência dos sites governamentais, sobretudo no âmbito do Poder Executivo, o que pode servir de incentivo para que outros entes mantenham um nível razoável (ou mínimo) de informações nos seus portais.

Como já relatado ao longo deste trabalho, no ano de 1992, fui trabalhar na assessoria de comunicação da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, passando pelo Comitê de Imprensa, Escola do Legislativo e Diretoria de Relações Institucionais. Nesse percurso profissional, venho acompanhado a evolução do Legislativo em Roraima e nos demais estados do Norte, especialmente por ter participado de 20 das 24 conferências nacionais dos legislativos estaduais, encontro realizado anualmente pela União Nacional dos Legislativos Estaduais (UNALE), que este ano chega à 25ª edição e deve ocorrer no mês de novembro, no estado de Pernambuco, reunindo parlamentares legisladores, servidores e especialistas de todo o país para falar das boas práticas legislativas e avanços do Legislativos no país e no mundo.

Em todas as conferências, as Assembleias Legislativas falam da forma como vêm exercendo a democracia, função primordial para a cidadania. Os parlamentares apresentam como exercem o papel de legislar, analisar e fiscalizar os recursos públicos dos Estados, visando atender os anseios do povo. Não encontramos nos arquivos desses eventos qualquer relato sobre as boas práticas ou mesmo o uso da Lei de Acesso à Informação pelos legislativos estaduais.

Boa parte das Casas Legislativas brasileiras busca divulgar ações da construção política e cidadã que desenvolvem em seus estados, participando, inclusive, do concurso Assembleia Cidadã, realizado pela UNALE desde 2018, com o objetivo de promover políticas públicas para o bem-estar da sociedade e o fortalecimento dos estados-membros da Federação, incentivando o alinhamento dessas práticas à modernização dos serviços legislativos prestados e incentivando projetos que busquem a humanização do serviço público e do Poder Legislativo.

O conhecimento e o incentivo à utilização da LAI seria modelo importante de projeto para concorrer ao prêmio em uma das três categorias, especialmente na categoria de atendimento ao cidadão.

O processo legislativo é exercido por meio das ações e gestão dos deputados, desde a eleição da mesa diretora, passando pela formação das comissões técnicas e chegando ao plenário e ao povo. Logo, adotar melhores práticas de comunicação pública reforça a importância desse poder e das ações de seus gestores, que devem estar preparados para discussões, para acolher críticas da população e, entre muitas outras ações, responder de forma rápida a população.

A escolha do tema dessa dissertação é devida à minha trajetória no Legislativo, onde fui diretora da escola de aprimoramento profissional, inclusive com a responsabilidade por sua efetiva implantação. Vale lembrar que as escolas do Legislativo nasceram de uma necessidade constitucional de promover a qualificação do servidor e têm objetivo de aprimorar as práticas legislativas, dando uma resposta para a sociedade, com o atendimento mais célere e eficiente. A partir dessa experiência, senti a necessidade de falar sobre o Legislativo e o processo de transparência necessário para que a população conheça o trabalho desse poder.

Esse sentimento é referendado por Jorge Larossa (2002, p. 21) quando explica que, para tornar singular uma experiência, é preciso questionar o próprio discurso daquele que fala, a existência e a vida daquele que vive, pois a experiência “[...] é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que se passa, não o que acontece, ou o que toca”.

Além de apresentar a cartilha que projetamos enquanto produto que pode auxiliar o trabalho de transparência nas Assembleias do Norte, pretendemos encaminhar exemplares para a escola legislativa dessas Assembleias, órgão responsável pela promoção da LAI por meio de cursos e eventos, aperfeiçoando o atendimento dos servidores e melhorando os conhecimentos da população.

Baseados na pesquisa desenvolvida, concluímos que, se os servidores das Assembleias Legislativas tivessem conhecimento da Lei de Acesso à Informação, não teríamos encontrado tantos obstáculos e dificuldades para solicitar e obter informações de interesse público. Não recebemos respostas, não conseguimos informação para concluir a pesquisa e tivemos dificuldade de comunicação com quase todas as Assembleias Legislativas do Norte, que, ao menos na teoria, deveriam promover a aproximação da sociedade com o Legislativo, seja na prestação de serviços ou nas respostas ao cidadão, como assegura a Lei de Acesso à Informação, quando diz que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”.

De todo modo, como afirma Larossa (2002), a experiência do presente já se tornou, para nós, e talvez para sempre, o mais desafiador. O autor esclarece que o valor da nossa escrita e pensamento não deve se apoiar em nada exterior, em nenhuma autoridade, em nenhuma convenção. Por isso, precisamos arcar com a responsabilidade do que é dito, pois “as palavras determinam nosso pensamento

porque não pensamos com pensamentos, mas com palavras, não pensamos a partir de uma suposta genialidade ou inteligência, mas a partir de nossas palavras” (BONDÍA, 2002, p. 21).

Apesar de todos os desafios, ensaiamos novas propostas com o caderno de orientações, para que ajude a aprimorar o acesso à informação. Por isso foi importante fazer uma associação entre o jornalismo, de um lado, e a transparência, de outro, pois o jornalismo está envolvido no processo de transparência ao direcionar a atenção da esfera pública para certos agentes e suas condutas.

As respostas analisadas permitiram perceber que existe uma postura incisiva do jornalismo perante os legislativos do Norte e que a LAI se mostra uma arma valiosa para os repórteres, pois torna mais compreensível para o público o modo como a transparência é operada na prática e, por isso, precisa ser melhor utilizada.

Algumas limitações foram observadas no desenvolver deste trabalho. A primeira refere-se à escassez de estudos relativos ao tema em assembleias legislativas, o que implica a ausência de parâmetros comparativos quanto aos resultados e conclusões obtidos. A segunda limitação diz respeito ao fato de que, por se tratar de um trabalho cujo foco de atuação está vinculado a uma base legal, o modelo de análise foi elaborado com amparo nas normas vigentes, o que afasta outras dimensões, vinculadas à transparência, não exigíveis por lei. A terceira limitação refere-se ao avanço e constantes atualizações das tecnologias de informação, o que demanda uma análise válida para o período da realização da coleta de dados, mas passível de alterações.

O estudo visa contribuir com o avanço da literatura sobre o jornalismo e a transparência das informações das Assembleias Legislativas do Norte. A elaboração de uma cartilha com itens de informações cuja disponibilização pelos portais das Assembleias é exigida em lei também se propõe a impactar positivamente a área investigada, objetivando ao menos a minimização dos problemas identificados por meio desta investigação.

Percebemos que, apesar das casas legislativas analisadas possuírem baixos recursos de transparência e precisarem elaborá-los para facilitar o acesso e controle da população, essas instituições cumprem a legislação que trata da transparência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAJI. **Uso da Lei de Acesso a Informações por Jornalistas**. São Paulo: Abraji, 2019.

ACRE (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado do Acre**. Portal de acesso da assembleia legislativa. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/>>. Acesso em 17 junho. 2022.

AGUIAR, Leonardo Serra. **Lei de Acesso à Informação e o desenvolvimento da cultura de transparência**. 2018. Dissertação (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3367>. Acesso em: 3 mar. 2021.

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ALTENFELDER, Ruy Silva. **Assessoria (e liberdade) de imprensa**.1998. Disponível em <http://www.aberje.com.br/antigo/clipping/clip7.htm>. ((Acesso em 09.09.21))

AMAPÁ (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado do Amapá**. Portal de acesso da assembleia legislativa. Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br/>>. Acesso em 18 jun 2021.

AMAZONAS (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**. Portal de acesso da assembleia legislativa. Disponível em: <<http://www.ale.am.gov.br/>>. Acesso em 17 set. 2021.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acesso em: 3 mar. 2021.

ANDRADE, R. G.; RAUPP, F. M. **Transparência do Legislativo Local à Luz da Lei de Acesso à Informação: Evidências Empíricas a Partir dos Maiores Municípios Brasileiros**. Editora Unijuí, n. 41, p. 85-130 out./dez, 2017.

ARTICLE 19. **8 Anos Lei de acesso à informação: Transparência para superar a crise**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/05/RelatorioAcessoInformacaoCrise2020.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. Dissertação (Mestrado em Cultura e Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DOI:10.11606/D.27.2010.tde-05112010-110124. Disponível em:<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BARBOSA, Marinalva. **História cultural da imprensa: Brasil, 1900-2000**. Rio de Janeiro: Mauad, X, 2018.

BARROS, D. S.; RODRIGUES, G. M. **Os caminhos da (des)informação no jornal O Estado do Maranhão: o papel da mídia na divulgação da Lei de Acesso à Informação Pública**. In: BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009

BERGAMO, Alexandre. **Reportagem, memória e história no jornalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Mana, vol. 17, n. 2, ago. 2011. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132011000200001&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132011000200001&script=sci_arttext). Acesso em 15 abr. 2021.

BLUMLEE, J., ESSER, F. **Mediatization as a combination of push and pull forces**. *Journalism*, 2018. 0(00), 1-18.

BONDIA, Jorge Larrosa. **Notas sobre a experiência e o saber de experiência**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 19, p. 20-28, abr. 2002. Disponível em <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782002000100003&lng=es&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782002000100003&lng=es&nrm=iso)>. acessado em 09 agosto 2022.

BOWLES, N., HAMILTON, J., LEVY, D. (Eds). **Transparency in Politics and the Media Accountability and Open Government**. Londres: I. B. Tauris, 2014

BOTTREL, Rachel do Monte. **Uma análise dos usos da lei de acesso à informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Dissertação em Mestrado, 2016.

BRANDÃO, Marcelo. **Lei dá acesso gratuito de estudantes à internet vai à sanção**. Brasília: Agência Brasil. Publicado em 24 fev. 2021. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-02/lei-que-da-acesso-gratuito-de-estudantes-internet-vai-sancao>. Acesso em 16 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 11 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 16 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988... Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **As formas de responsabilização na gestão pública**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, Nuria Cunill (Coord.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006

BUENO, Wilson da Costa. **Avaliando o Relacionamento com a mídia e nas Redes Sociais:** assessoria de imprensa e auditoria de imagem. IN: Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia. Organizador Jorge Duarte, 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011

CAMARGOS, Maurício Lara. **As sete portas da comunicação pública:** como enfrentar os desafios de uma assessoria. Belo Horizonte: Gutenberg, 2003.

CAMPAGNONI, M.; CARVALHO, R. D.; LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; ROSA, F.S. **Transparência no poder legislativo municipal:** uma análise dos portais eletrônicos das câmaras de vereadores das capitais brasileiras. Santa Catarina. Revista Gestão Organizacional (online), v. 9, p. 21-42, ago. 2021.

CAMPOS, C. J. G. **Método de Análise de Conteúdo:** ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília, DF, p. 611-614, set./out. 2004.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas.** Brasília, DF: Andi, 2009

CARNEIRO, Dalira Lúbia Cunha Maradei; NERY, Vanda Cunha Albieri. **Políticas Públicas de Comunicação:** o desafio da Universidade Federal de Uberlândia. 2009. Disponível em: <  
<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-2465-1.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2015.

CARVALHO, Claudia; REIS, Léa Maria Aarão. **Manual Prático de Assessoria de Imprensa.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CAVALCANTI, Joyce Mariella Medeiros; DAMASCENO, Larissa Mayara da Silva; SOUZA NETO, Manoel Veras de. **Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil.** Perspectivas em Ciência da Informação, v.18, n.4, p.112-126, out./dez. 2013.

CAVALCANTE, B. C.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. **Análise De Conteúdo:** considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. Inf. & Soc.: Est., João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha Acesso à Informação Pública:** uma introdução à Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.

CONTI, Mario Sergio. **Notícias do planalto:** a imprensa e Fernando Collor. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

CRUZ, C.F.; SILVA, L.M.; SANTOS, R. **Transparência da gestão fiscal:** um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. Revista Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília v. 12, n. 3, p. 102 – 115, set/dez 2009.

CHAGAS, Carlos. **Agir Ético Dentro e Fora das Assessorias de Imprensa**. IN: Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia. Organizador Jorge Duarte, 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, Jorge; THEORGA, Andréa Brito. **O processo de implantação da Lei de Acesso à Informação em órgãos do Poder Executivo Federal**. Comunicação & Informação, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 66-79, 11 jun. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/index.php/ci/article/view/24568>. Acesso em: 3 maio 2021.

DUARTE, Jorge. **Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação Pública (org.) Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4, pp. 121-134.

DUTRA, L. P. **Direito à informação em pauta**: os usos da lei de acesso por Jornalistas. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, na linha de pesquisa Políticas de Comunicação e Cultura, Brasília, 2015.

ESCUDERO, R. **Comunicação Pública**: a voz do cidadão na esfera pública: construindo um novo paradigma profissional. Curitiba: Appris, 2015

ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 14., Florianópolis, 2013. Anais... Florianópolis: ANCIB, 2013. Disponível em: <<http://enancib.sites.ufsc.br/index.php/enancib2013/XIVenancib/paper/viewFile/545/468>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

ERIKSSON, G. **Adversarial moments**: A study of short-form interviews in the News. Journalism: Theory, Practice and Criticism, 12 (1), 2011, 51–69

FERREIRA, M. K. D. **Comunicação pública e cidadania**: um estudo exploratório na unidade do Poupatempo Bauru (SP). 182 f. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2009

FUNG, Archon. **Infotopia**: Unleashing the Democratic Power of Transparency. Politics & Society, v. 41, n. 2, p. 183-212, jun. 2013.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS (FENAJ). **Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros**, de 04 de agosto de 2007. Disponível em [https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo\\_de\\_etica\\_dos\\_jornalistas\\_brasileiros.pdf](https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf). Acesso em 16 abr. 2021.

FERRACIOLI, Paulo; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. **Jornalismo, colaboração e interesse público**: a Lei de Acesso à Informação como instrumento de cobertura noticiosa. Curitiba: E-Compós, 2020, p. 2. Disponível em <https://e-compos.emnuvens.com.br/e-compos/article/view/2053/1998>. Acesso em 16 abr. 2021.

GENTILLI, Victor. **Democracia de Massas** - jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2005.

GOMES, Wilson (et al.). **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. Bahia: E-compóos, DOI: 10.30962/EC.1446, nov. 2017. Disponível em <https://e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446/1847>. Acesso em 16 abr. 2021.

HASWANI, M. F. **Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos**. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

HEINEN, J. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014

HEALD, David. **Transparency: Key to Better Governance?** Oxford: British Academy, 2006

JARAMILLO LÓPEZ, J. C. **Advocacy: uma estratégia de comunicação pública**. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.61-80.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora UFF, 1999.

KUCINSKI, B. Apresentação. In DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59-71.

KOPPLIN, E.; FERRARETTO, L. **Assessoria de imprensa: teoria e prática**. 1ª edição. Porto Alegre: Sagra: DC Luzzatto, 1993.

KARAM, José Francisco Castilhos. **Jornalismo, Ética e Liberdade**. 4. ed. São Paulo: Summus, 2014.

LARA, Maurício. **As sete portas da comunicação pública: como enfrentar os desafios de uma assessoria**. Belo Horizonte: Gutenberg, 2003.

KUNSCH, Margarida. **Planejamento e Gestão Estratégica de Relações públicas nas Organizações Contemporâneas**. São Paulo: ECA/ USP, 2006.

LUPETTI, Marcélia. **Planejamento de Comunicação**. São Paulo: Futura, 2003.

LOGAREZZI, Lia. **Guia prático da lei de acesso à informação**. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. Disponível em: <<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tica-co-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Infoma%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2021

MATOS, Heloiza. **Comunicação política e comunicação pública**. *Organicom*, São Paulo, v. 6, n. 3, 2011, pp. 58-73.

MARTINS, Paula Lúcia. **Acesso à informação**: Um direito fundamental e instrumental. Acervo: Revista do Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, v. 24, nº 1, p. 233-244, jan/jun 2011

MENDEL, Toby. **El Derecho a la Información en América Latina**: comparación jurídica. Quito: UNESCO, 2009

MELO, José Marques de. **Imprensa brasileira**: personagens que fizeram história. São Paulo: Universidade Metodista de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

MOLINA, Matías M. **A história dos jornais no Brasil**: volume I – da era colonial à Regência (1500-1840). São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p.7-32, mar. 1999.

NOBRE, Guilherme Fráguas. **Capital social, comunicação pública e deliberação**: a gestação do capital comunicacional público. In: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza. (orgs), Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo: Summus Editorial, 2011, pp.255-272.

NASSAR, Paulo. **Aberje 40 anos**: uma história da Comunicação Organizacional brasileira. ORGANICOM. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, v. 7, p. 33-43, 200

MICHENER, Gregory (Ed.). **Local transparency in Brazil**: evaluating compliance with the access to information law in the states and largest cities. Rio de Janeiro: FGV; Open Society Foundations, 2016Mafei (2004)

MONTEIRO, Graça. **A notícia Institucional**. IN: Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia. Organizador Jorge Duarte, 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NORONHA, Mariana; ROCHA, Paula. A reportagem investigativa e suas especificidades. Pauta Geral, v. 5, n. 1, p. 135-151, 2018

OBERRI, Apuke. An **Evaluative Study of the Freedom of Information Act on Journalism** Practice in Nigeria. New Media and Mass Communication, v. 53, n. 1, p. 11-22, 2016.

OLIVEIRA, Andressa Cattafesta de. **Acesso à informação pública e transparência ativa**: um estudo do sítio institucional da Universidade Federal do Espírito Santo. 2017, 149 f.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2021

PARÁ (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado do Pará**. Portal de acesso da assembleia legislativa. Disponível em: < <http://transparencia.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em 08 out. 2021.

PEREIRA, J. M. **Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil**. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 12, n. 2, p.1-17, abril/junho 2005.

PAVLIK, John V. **A tecnologia digital e o jornalismo: as implicações para a Democracia**. São Paulo: Brazilian Journalism Research, vol. 7, n. 11, 2011. Disponível em <https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/view/340>. Acesso em 16 abr. 2021.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. **Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso à informação**. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

REIS, Lígia Maria de Souza Lopes. **Lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal**. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em comunicação) — Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília. Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16262>. Acesso em: 17 maio 2021.

REIMBERG, Cristiane Oliveira. **O exercício da atividade jornalística na visão dos profissionais: sofrimento e prazer na perspectiva teórica da psicodinâmica do trabalho**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Mestrado em Ciências da Comunicação, 2015. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27153/tde-26062015-161358/publico/CristianeOliveiraReimberg.pdf>. Acesso em 18 abr. 2021.

RIBEIRO, Ana Paula Goulart. **Mídia e história: ambiguidades e paradoxos**. São Paulo: XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 1998. Disponível em <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/b2da7d98bc2eaf68a3608f5b0a1f4a2a.PDF>. Acesso em 15 abr. 2021.

RICCORDI, Paulo de Tarso. **Política de Comunicação Institucional para Administrações Populares**. 2005. Acesso em 25 de outubro de 2014 em [www.fndc-ba.ufba.br/politicas1.doc](http://www.fndc-ba.ufba.br/politicas1.doc)

RORAIMA (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado de Roraima**. Portal de acesso da assembleia legislativa. Disponível em: <<http://scs.al.rr.leg.br/>>. Acesso em 08 out. 2021.

RONDÔNIA (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia**. Portal de acesso da assembleia legislativa. Disponível em: < <http://www.al.ro.leg.br/>>. Acesso em 04 out.2021.

RODRIGUES, Catarina. **Jornalismo participativo: tecnologia, comunicação e o papel do jornalista**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, Faculdade de Artes e Letras, Doutorado em Ciências da Comunicação, 2013. Disponível em <https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/3297>. Acesso em 16 abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SHRAMM, Wilbur. **Comunicação de massa e desenvolvimento: o papel da informação nos países em crescimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bloch, 1976.

SILVA, João Paulo da. **A comunicação pública na administração pública: um estudo sobre a comunicação em prefeitos do estado de Santa Catarina** / João Paulo da Silva – Curitiba, 2015. 239 f

SILVA, M. C. **Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo**. 168f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade de Brasília. Universidade Federal da Paraíba. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Natal, 2016.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. RJ: Leya, 2016

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. **O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro**. Revista Eptic, v. 18, n. 3, p. 7-18, 2016.

TOCANTINS (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins**. Portal de acesso da assembleia legislativa. Disponível em: < <http://www.al.to.leg.br/>>. Acesso em 04out. 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TORQUATO, G. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

WEBER, Maria Helena. **Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.

WEICHERT, M. **O direito à verdade e os arquivos sigilosos**. [200-]. Disponível em: <<http://sejarealistapecaoimpossivel.blogspot.com/2008/11/arquivos-secretos-e-direito-verdade.html>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

WERTHEIN, Jorge. **A sociedade da informação e seus desafios**. Ciência da Informação, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/30rmAr0>. Acesso em: 11 jul. 2021.

WOLTON, D. **Informar não é comunicar**. Trad. Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2011.

WORTHY, Ben. **Freedom of Information and the Media**. London: Routledge, 2017.

ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. 3.ed. Paris: PUF, 2005

## APÊNDICE

### Questionário aplicado nas assembleias do Norte

- 1- Se a Assembleia Legislativa recebeu, no período compreendido entre janeiro de 2020 a dezembro de 2021, qualquer solicitação de informação com a utilização da LAI;
- 2- Se a resposta for positiva, qual a demanda recebida;
- 3- Qual o artigo utilizado para solicitar a informação;
- 4- Qual o departamento ou setor demandado;
- 5- Qual o profissional responsável em elaborar a resposta;
- 6- Qual o tempo para responder a demanda;
- 7- Quais os requisitos para solicitação da informação;
- 8- Quais os canais de informação e transparência a Assembleia utiliza;
- 9- Qual segmento realizou a consulta.