

A Lei de Acesso à Informação e as relações com a comunicação: um olhar sobre a Marinha do Brasil¹

Valquiria de Lima Rodrigues²

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF

Elen Cristina Geraldes³

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF

Resumo

A pesquisa descrita neste artigo foi realizada com o objetivo de compreender como a Lei de Acesso à Informação está sendo aplicada na Marinha do Brasil, além de identificar os limites e as possibilidades da norma no contexto da comunicação. A proposta é analisar a efetivação da transparência ativa e passiva, as relações da legislação com a cultura organizacional militar e a interface com a comunicação. As evidências levantadas por meio da metodologia do estudo de caso mostram que o trabalho dos militares concentra esforços nos requisitos de transparência passiva devido aos prazos regulamentares, o que acarreta limitações à aplicação da transparência ativa. Sobre a inserção da lei no escopo da comunicação, constatou-se que, apesar das potencialidades que esta realidade manifesta, ainda há obstáculos para a efetiva integração da norma.

Palavras-chave

Direito à Informação; Lei de Acesso à Informação; Marinha do Brasil; Comunicação Pública.

Introdução

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

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

¹Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho (GT) Relações públicas, política e sociedade, atividade integrante do XIV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas.

²Mestra em Comunicação pela Universidade de Brasília. Email: valquirialima.mb@gmail.com

³Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília, Mestra em Jornalismo pela USP, Professora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Email: elenger@ig.com.br

Ao estimular a divulgação de informações públicas e a participação social, a LAI pode ser considerada uma ponte que conduz a outros direitos. No entanto, para que toda a potencialidade da norma seja vivenciada, é necessário superar os obstáculos sociais e organizacionais que a norteiam. Nesse contexto, considera-se relevante verificar como os órgãos da administração pública estão cumprindo a lei, as estruturas e procedimentos criados, além da forma como a norma se relaciona com algumas áreas, em especial a comunicação.

Assim como os demais órgãos que integram o Poder Executivo Federal, a Marinha do Brasil precisou promover adaptações para cumprir as determinações estabelecidas pela norma, como a divulgação espontânea de informações (transparência ativa) ou o atendimento dos pedidos de acesso à informação dos cidadãos (transparência passiva). As estruturas e procedimentos criados à época da implementação foram inseridos no escopo da comunicação, o que instiga a análise das interações dessa atividade com os princípios da norma. É esta realidade que a pesquisa descrita neste artigo explora⁴.

O objetivo geral é investigar como a LAI está sendo aplicada no contexto da comunicação da Marinha. Nesse sentido, os questionamentos que orientam esta pesquisa são: como a lei está sendo aplicada na instituição? E quais os limites e as possibilidades da inserção da norma no escopo da comunicação?

O referencial metodológico adotado é o estudo de caso, por se tratar de um objeto de pesquisa atual, dinâmico, em processo e que está inserido em importantes condições contextuais. (YIN, 2010, p.39) Além da pesquisa bibliográfica, foram realizadas observação direta, análise documental e entrevistas com os profissionais da comunicação e com os operadores da LAI, técnicas que viabilizaram a coleta de evidências.

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

Na seção inicial será apresentada uma breve discussão sobre o direito à informação no mundo e, especialmente, no Brasil. Em seguida, serão elencadas algumas características da LAI e os desafios que a norteiam. Na terceira parte, a LAI será abordada em sua dimensão

⁴ Dissertação de mestrado defendida pela primeira autora deste artigo em dezembro de 2019 no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB.

comunicacional e, por fim, serão apresentadas as evidências encontradas na pesquisa empírica realizada na Marinha do Brasil.

O direito à informação no Brasil e no mundo

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

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

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

Na América Latina, apesar da primeira legislação sobre o direito à informação ter sido adotada ainda em 1888, na Colômbia (CGU, 2011, p. 9), o cenário de restrição de informações só mudou substancialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, quando houve a transição para o regime democrático em vários países. Paulatinamente, esse direito passou a constar na agenda dos governos e nas reivindicações dos movimentos sociais.

Em relação ao Brasil, o contexto global e o cenário de redemocratização favoreceram a inserção do direito de acesso na Constituição Federal de 1988. A partir de então, o acesso a informações públicas passou a ser considerado um direito fundamental de todos os brasileiros. Entretanto, os dispositivos constitucionais não foram sucedidos por uma regulamentação, por isso a prerrogativa de acesso à informação não se estabeleceu na prática. Havia a necessidade de lei específica para sistematizar os procedimentos e efetivar o acesso, o que ocorreu somente em maio de 2012, quando a Lei de Acesso à Informação brasileira entrou em vigor, ampliando e sistematizando o acesso dos cidadãos a informações produzidas ou em posse da administração pública.

Todo o contexto mundial de fortalecimento da democracia, de respeito aos direitos humanos fundamentais, além das pressões econômicas internacionais e do desenvolvimento tecnológico influenciaram a positivação do direito de acesso à informação no Brasil.

Além disso, houve pressão externa de instituições financeiras e agências internacionais a partir da década de 1980 para que o Brasil regulamentasse o direito de acesso.

[...] diversos documentos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional de diversas agências internacionais de fomento preconizavam e até mesmo pressionavam países-membros a envidarem esforços para aprovar leis de acesso público à informação e para promover maior transparência governamental, com o intuito de combater a corrupção. (LOPES, 2007, p.17-18)

As pressões internas surgiram na década seguinte, relacionadas a movimentos da sociedade civil organizada. Geraldes e Sousa (2013) destacam a participação da sociedade civil na regulamentação do direito de acesso e na busca por maior transparência nas ações do Estado. De acordo com as pesquisadoras,

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

A Lei de Acesso à Informação e os desafios que a circundam

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

descumprimento das regras estabelecidas e os entraves de natureza cultural que impedem o pleno exercício do direito de acesso.

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

Uma barreira social que envolve a LAI é a cultura do sigilo que permeia a administração pública brasileira, impedindo a promoção de uma cultura do acesso. Trata-se de uma “prática que demonstra a inexistência de um real reconhecimento da natureza pública de qualquer informação provida, armazenada e gerida pelo Estado, de forma que a busca por informação ainda é encarada, muitas vezes como um insulto ou exigência excessiva à Administração Pública”. (ARTIGO 19, 2018, p. 9)

Por vezes, essa realidade se manifesta no comportamento despreparado ou receoso de agentes públicos. Nesse sentido, Jardim (1999) destaca algumas crenças que impedem a disponibilidade efetiva de informações, entre elas o receio de que os dados sejam utilizados pelos cidadãos com objetivos políticos e que o incremento no fluxo informacional represente aumento no trabalho dos servidores.

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

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

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

Por fim, é possível afirmar que a correlação entre informação pública, transparência e melhoria na governança é essencial para evidenciar os benefícios que a efetivação do direito de acesso pode representar para a democracia. De acordo com Bobbio (1986, p. 84-86), a principal finalidade da democracia é a visibilidade, pois o regime democrático contrapõe-se ao que ele chama de poder invisível. “Com um aparente jogo de palavras, pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público”. Esse “aparente jogo de palavras” ocorre porque o termo público possui vários significados, entre eles evidente, manifesto, oposto a privado e relacionado à coisa pública, ou seja, ao Estado.

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

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

O viés comunicacional da LAI

Com a entrada em vigor da LAI, o desafio de possuir uma legislação que regulamentasse o direito de acesso à informação foi substituído pela necessidade de assegurar a implementação efetiva da lei, ainda envolta de obstáculos administrativos, técnicos e, sobretudo, culturais.

Nesse contexto, a necessidade de fiscalização por parte da população é fundamental, assim como ações que ultrapassem as determinações legais, favorecendo a cultura da transparência e o aperfeiçoamento da comunicação dos órgãos públicos. É nesse debate que o viés comunicacional da norma está inserido.

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

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

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

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

Pensar Políticas de Comunicação, no Brasil, é pensar em Políticas Públicas de Comunicação, um campo de estudos que se fortaleceu a partir da década de 1980 no país, ao discutir os sistemas de mídia, as relações entre meios de comunicação e cidadania, o papel do Estado na regulação/regulamentação do setor e a participação da sociedade nesse debate. O desenvolvimento da Comunicação Pública, associado ao fim da Ditadura Militar e à necessidade de o Estado dialogar com o público e se legitimar socialmente, traz à tona a importância das Políticas de Comunicação em organizações públicas. As instituições privadas e o Terceiro Setor, porém, frequentemente substituem a esfera política pela estratégica. (GERALDES; SOUSA, 2014, p. 137)

É nesse sentido que o papel da comunicação pública torna-se fundamental para a adoção de práticas sociais relacionadas à LAI, pois, como mostram Geraldes e Sousa (2013), a norma precisa ser encarada como uma ação, dentro de uma política pública de comunicação que esteja atrelada aos princípios e valores dos órgãos públicos e não a algo transitório que mude

de acordo com a gestão ou com os interesses do momento. Assim, o cidadão deixará de ser apenas o destinatário de mensagens e passará a ser visto como sujeito do processo comunicacional, cuja participação precisa ser estimulada pelos agentes públicos.

As relações da LAI com a comunicação pública são de duas naturezas. A primeira é a admissão de que sem transparência não se consegue efetivar esse tipo de comunicação. A segunda é a constatação de que essa comunicação não é dada, mas construída com subsídios da sociedade, e a LAI pode incentivar e facilitar essa participação. (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 4)

A comunicação pública ainda é um conceito em desenvolvimento. Há diferentes abordagens e posições teóricas no Brasil e em diversos países, onde o conceito é discutido. Essa indefinição está atrelada à diferença entre a comunicação estabelecida na administração pública e aquela praticada na iniciativa privada. Para alguns autores, a comunicação pública pode ocorrer nas duas esferas. Outros afirmam, no entanto, que na iniciativa privada haveria outro tipo de comunicação, a organizacional. Há também especialistas que abordam a comunicação pública de forma mais restrita, como aquela promovida pelo Estado por meio da radiodifusão que não segue a lógica comercial, o chamado sistema de radiodifusão pública. Ao mesmo tempo que não existe consenso entre estudiosos e especialistas quanto à abrangência e ao significado da expressão, há cada vez mais interesse pelo tema, pois a comunicação pública representa um desejo da sociedade por uma comunicação igualitária, inclusiva e participativa. (DUARTE, 2011)

Outra distinção importante de mencionar é a estabelecida com a comunicação governamental, na qual as informações do governo são transmitidas ao cidadão. Geraldes e Sousa (2013) explicam:

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

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

apadrinhadas e, portanto, não desejavam nem necessitavam ser emissoras de mensagens para seu ambiente externo”.

A comunicação pública com “sentido de informação para a cidadania” começou a ganhar destaque no Brasil em 2002, no início do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Um marco desse período foi a adoção de uma Política Nacional de Comunicação, cujo objetivo era ultrapassar as práticas da propaganda governamental. Outro fator que influenciou o desenvolvimento do conceito foi o crescimento das assessorias de comunicação no setor público, que, embora existam desde a década de 1970, tiveram uma expansão nos últimos tempos. (BRANDÃO, 2007, p.11-12)

Aplicação da LAI na comunicação da Marinha

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

O Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM) é a organização militar responsável por gerir o relacionamento da Marinha com a sociedade. Situado na capital federal, o Centro é composto por vários departamentos, entre eles, o Departamento de Informação ao Cidadão, responsável pelo cumprimento dos requisitos de transparência ativa e passiva, previstos na LAI.

De acordo com os relatórios estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC), desde a implementação da LAI, em maio de 2012, até agosto de 2019, os órgãos do Poder Executivo Federal receberam 786.486 pedidos de acesso à informação. Desse montante, 3.127 foram destinados à Marinha, o equivalente a 0,4% do total.⁵A instituição recebeu cerca de 35 pedidos por mês. Foram 6.957 questionamentos, uma média de duas perguntas por demanda.

Uma primeira observação dos dados de transparência passiva mostra que há um esforço da instituição em responder os pedidos de informação, pois dos 3.127 pedidos recebidos de maio de 2012 a agosto de 2019, período analisado na pesquisa, 6 estavam em trâmite dentro do prazo e 3.121 foram respondidos.

⁵ O acesso ao e-SIC foi realizado nos dias 26 e 27 de setembro de 2019.

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

A soma dos pedidos cujas respostas foram concedidas integralmente (60%) com aqueles que foram respondidos de forma parcial (7%) equivale a 67%, média que está abaixo daquela apresentada pelos órgãos do Poder Executivo, que juntos somam 74% de respostas totais ou parciais concedidas, de acordo com estudo da CGU⁶.

Os relatórios disponibilizados pelo e-SIC também apresentam outro dado relevante: os dois motivos mais usados pelos cidadãos para justificar a interposição de recursos em todas as instâncias estão relacionados à condição das respostas concedidas. Trata-se de informações incompletas ou que não correspondem ao solicitado.

Em relação aos recursos interpostos pelos cidadãos, 21% foram deferidos em primeira instância; 7% foram deferidos em segunda instância; 6%, em terceira; e nenhum pedido foi deferido na quarta instância recursal. Os números sugerem que quanto mais alta a instância menor é o número de recursos deferidos em favor dos cidadãos.

Uma das dificuldades mais citadas pelos operadores da LAI na instituição é o reduzido número de militares que operam a norma. De acordo com os relatos, essa realidade gera sobrecarga de trabalho e faz com que as demandas da transparência ativa sejam realizadas pontualmente, sem que existam procedimentos administrativos ou algum tipo de controle formal sobre a rotina. Isso resulta na falta de atualização dos dados na seção da página eletrônica da Marinha destinada ao cumprimento da transparência ativa. Também é sintomático observar que, dos tópicos obrigatórios constantes na publicação da CGU, o único que não está contemplado na página oficial da Marinha na internet é o item denominado “Participação social”. De acordo com um dos estudos elaborados pela Artigo 19⁷, que monitora a aplicação da LAI no Brasil, este item é descumprido pela maioria dos órgãos do Poder Executivo Federal. No período analisado pela ONG, apenas 26,3% divulgavam nos sites informações sobre audiências públicas e consultas à população, por exemplo.

⁶Balanço da LAI nos órgãos do Poder Executivo Federal, divulgado em maio de 2019, quando a norma completou sete anos de vigência. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/05/cgu-divulga-balanco-de-sete-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-governo-federal>

⁷Estudo elaborado entre setembro e dezembro de 2013 e divulgado em 2014. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2014/06/23/relatorio-monitoramento-lai-2013/>. Acesso em: 20 ago. 2019

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

Outro ponto observado é a falta de treinamento dos operadores da LAI. Apenas 15% dos atuais operadores da norma participaram de palestras ou cursos promovidos pela Marinha, 31% participaram de cursos ou palestras por iniciativa própria em outras instituições e 54% dos operadores nunca participaram de nenhuma iniciativa que visasse esclarecer, divulgar ou debater as questões relacionadas à LAI.

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

A gestão arquivística da instituição também foi citada como um ponto que precisa ser melhorado. Além da dificuldade de localizar documentos antigos, ainda não digitalizados, dentro dos prazos estipulados, foi abordada a inexistência de um banco de dados que facilite a disponibilidade de informações ao cidadão.

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

Quanto à cultura organizacional militar, foram relatadas dificuldades na implantação da LAI, decorrentes da cultura organizacional. O aspecto mais citado pelos entrevistados é a forte hierarquização, que acaba demandando mais tempo na disponibilidade das informações. Leirner (1997) mostra que o sistema hierárquico não apenas estrutura internamente as Forças Armadas, mas também estabelece a forma como essas instituições se relacionam com o restante da sociedade. Trata-se, portanto, de um princípio que norteia e estrutura toda a organização. De acordo com os relatos, também falta consciência de que os assuntos referentes à legislação devem ser tratados com prioridade.

Não existe uma determinação legal sobre qual setor, nos órgãos públicos, deve ficar responsável pela LAI. Diversas pesquisas⁸ sobre a norma mostram situações diferentes: em alguns órgãos a norma está atrelada à Ouvidoria, em outros está inserida na Gestão e há ainda aqueles que não possuem um setor dedicado à norma. A diversidade de cenários sugere que a inserção da LAI na comunicação não é recorrente na administração pública. Como um dos aportes teóricos desta pesquisa é o viés comunicacional da norma, a estruturação da LAI na comunicação da Marinha é encarada aqui como uma potencialidade, uma via de mão dupla, que está relacionada não só com a superação de obstáculos institucionais que dificultam a aplicação da norma, mas também com o aperfeiçoamento da comunicação desenvolvida na instituição.

No entanto, percebe-se que as inúmeras possibilidades de a norma influenciar e, ao mesmo tempo, ser influenciada pela comunicação esbarram em limites. O contexto de aplicação da LAI na Marinha está permeado de obstáculos sociais e organizacionais que dificultam a aplicação efetiva. Em uma primeira aproximação, essas limitações institucionais se revelam na falta de integração entre o Departamento de Informação ao Cidadão com os demais departamentos do CCSM. Ao aprofundar a análise é possível verificar também a existência de aspectos sociais e culturais que reduzem a aplicação da norma aos preceitos legais que a justificam, afastando a dimensão comunicacional que a coloca como uma possibilidade de integrar uma política de comunicação orientada em favor dos cidadãos.

O tipo de comunicação que é realizado na instituição também representa um dos limites para que a LAI ultrapasse os preceitos legais e influencie a adoção de uma política de comunicação verdadeiramente pública. A análise dos documentos internos que contêm as diretrizes da comunicação na Marinha sugere que se trata de uma comunicação organizacional integrada e estratégica, que privilegia a divulgação de informações positivas, mas que não se

⁸ Ver Mesquita (2015), Jardim e Miranda (2015), Ribeiro (2016).

ampara em alguns pressupostos da comunicação pública, como diálogo, transparência e valorização da cidadania.

Considerações finais

Apesar de a LAI representar um marco na história do direito no Brasil, ainda são muitos os obstáculos que precisam ser superados em relação ao acesso à informação pública. Apenas a existência da norma não é capaz de garantir a integralidade do direito de acesso à informação, pois trata-se de um primeiro passo para alcançar as condições sociais que levam ao exercício pleno desse e de outros direitos. É necessário, pois, promover diversas ações, entre elas a transformação da cultura do sigilo numa cultura da transparência, na qual o cidadão esteja situado no centro das ações e decisões estatais.

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

A inserção do setor responsável pela LAI na comunicação da Marinha favorece o entendimento sobre a dimensão comunicacional da norma, além de ter potencial para auxiliar na efetiva aplicação da LAI e em uma melhor integração do setor com a comunicação. Para tanto, é necessário que as reflexões decorrentes considerem o contexto social, a cultura organizacional militar e os princípios que regem a comunicação.

Referências

ARTIGO 19. **Identidade Revelada** – entraves na busca por informação pública no Brasil. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2018/05/15/identidade-revelada-entraves-na-busca-por-informacao-publica-no-brasil/>. São Paulo, 2018. Acesso em: 20 ago. 2019.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2014/06/23/relatorio-monitoramento-lai-2013/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BATISTA, Carmem Lucia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, n.26, p. 204-222, jul. 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo n 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

CGU. **Acesso à Informação Pública**: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: 27 set. de 2018.

CGU. **Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-SIC)**. Versão 3.1.16. Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx. Acesso em: 26 set. de 2019.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNCSH, Margarida Maria Krohling; (Org.) **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

GERALDES, E.; SOUSA, J. Encontro marcado: a LAI como política de comunicação nas organizações públicas. In: ALAIC. **Anais...** Peru, 2014.

GERALDES, E.; SOUSA, J. As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2013, Manaus. XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. **Anais...** São Paulo: Intercom Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013.

HASWANI, M. F. Comunicação Governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. **Organicom [online]**, ano 3, n.4, São Paulo, 1º semestre 2006: 24-39. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138909>. Acesso em: 22 out. 2018.

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

JARDIM, José Maria; MIRANDA, Vanessa Leite. A implantação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro. XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVI ENANCIB). **Anais...** João Pessoa-PB, 2015.

LEIRNER, Piero de Camargo. **Meia-volta, volver:** um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. Rio de Janeiro/São Paulo: FGV/Fapesp, 1997.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n. 8, p. 5-40, 2007.

MARINHA DO BRASIL. Diretrizes para o reposicionamento. Comunicação Social da Marinha Anexo do Memo nº 12/2019 do CM. Brasília, 2019a.

MASSENSINI, Luís Rogério. Os desafios para a implementação da lei de acesso à informação pública no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil:** contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado.** 2ª edição, revisada e atualizada. Brasília: UNESCO, 2009.

MESQUITA, Wákila. **A implementação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.** 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2015.

NEGRINI, Vanessa. **Comunicação Pública e Efetividade da Justiça: Uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

RIBEIRO, Ana Maria. **Organização e Acesso à Informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após Promulgação da Lei de Acesso à Informação.** 2016. 282 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Faculdade de Ciência da Informação. Universidade de Brasília, 2016.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.