



## Comunicação Pública

Vol.13 nº 24 | 2018  
Número não temático

---

### A contribuição do acesso à informação pública para a comunicação pública no Brasil

*The contribution of access to public information for public communication in Brazil*

Rachel do Monte Bottrel

---



**Edição electrónica**

URL: <https://journals.openedition.org/cp/12829>

ISSN: 2183-2269

**Editora**

Escola Superior de Comunicação Social

---

Este documento foi criado de forma automática no dia 18 outubro 2021.

---

# A contribuição do acesso à informação pública para a comunicação pública no Brasil

*The contribution of access to public information for public communication in  
Brazil*

Rachel do Monte Bottrel

---

## NOTA DO EDITOR

Recebido: 30 dezembro 2016

Aceite para publicação: 14 junho 2017

## Introdução

- 1 Este artigo trata do uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) pela sociedade brasileira e da sua relação com a comunicação pública. Resulta de uma pesquisa<sup>1</sup> cujo objetivo foi identificar os grupos e os principais interesses da sociedade civil no acesso à informação da esfera pública, no período de maio de 2013 a abril de 2015, segundo e terceiro anos de vigência da LAI. O material de pesquisa é composto por notícias, ou, mais precisamente, por notificações sobre o tema recolhidas através do Alerta Google. A pesquisa exploratória é de natureza quali-quantitativa, com base na análise de conteúdo de fontes primárias de informação – as notificações – que compõem um universo vasto e diversificado.
- 2 Os dois primeiros capítulos abordam o contexto da comunicação pública (CP) e do acesso à informação pública (AI) no Brasil e no mundo, mostrando que ambos são considerados como direitos fundamentais, essenciais ao cumprimento dos demais

direitos cidadãos – civis, políticos e sociais –, na medida em que contribuem fortemente para o estabelecimento da democracia nos países.

- 3 Partindo do pressuposto de que o AI é um dos instrumentos da CP, pretende-se apresentar algumas contribuições que a implantação deste instrumento no Brasil pode trazer para o desenvolvimento e aprimoramento deste campo da comunicação.
- 4 O interesse pelo exercício do direito de acesso à informação de entidades públicas justifica-se na medida em que acreditamos que a implementação de uma lei e o reconhecimento de um direito dependem não só da sua aprovação, mas da sua utilização pela sociedade. A comunicação pública, conforme afirma Brandão (2009: 31):  
[...] é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país.
- 5 Neste sentido, acreditamos que a CP pode contribuir para a conformidade do direito de acesso à informação pública, ao se debruçar especialmente sobre o fenômeno da comunicação, e para uma adequação no entendimento entre os atores sociais envolvidos neste processo, conforme aponta Duarte (2003: 4):  
Surpreendentemente, entretanto, a amplitude do direito à comunicação muitas vezes é reduzida à tese de que ‘o cidadão precisa ser informado’, assumindo-o simples receptor e não reconhecendo sua capacidade de ser emissor, produtor de informações e agente ativo na interação. Comunicação não se reduz à informação. Comunicação é um processo circular, permanente, de troca de informações e de mútua influência.
- 6 Por isso, o objetivo principal deste artigo é mostrar como o AI é relevante para a CP, por meio da pesquisa que mostra quais os atores que solicitaram acesso à informação pública no Brasil e com que interesses, incluindo também algumas dificuldades na comunicação entre eles.

## 1. Comunicação pública no Brasil e no mundo

- 7 Podemos dizer que, no mundo, a CP surgiu a partir do reconhecimento de que a comunicação é um direito humano e cidadão, alinhado com o direito à informação, e que a forma como é exercida pela maioria dos órgãos públicos nem sempre considera esta característica. Na maior parte dos casos, a comunicação destas instituições “parte do pressuposto de que o público deve conhecer aquilo que é de interesse do órgão e que o instrumento ideal para esta finalidade é a mídia.” (Brandão, 2009: 13).
- 8 Assim, o caráter público fica, muitas das vezes, em segundo plano, não só pelo interesse na mensagem institucional, mas pelo próprio desconhecimento do interesse do público. A CP é, na verdade, um resgate da ação comunicacional no seu sentido mais básico; por isso, é importante pontuar que a mesma é um campo em construção, e o seu desafio principal talvez seja o que afirma Duarte (2003: 3): “colocar a perspectiva do conjunto da sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas.”
- 9 No Brasil, o cenário não é diferente. Brandão (2009) aponta que, no país, o paradigma foi fortemente influenciado pelo movimento de democratização e construção da cidadania a partir dos anos 60, o que caracterizou o campo pelo engajamento ideológico. Conforme análise de Melo (2008) sobre a participação latino-americana na

concepção de teses sobre a democratização da comunicação e a construção da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), a bandeira pela democratização da comunicação pressupõe que a mesma

[...] consiste essencialmente na transformação do indivíduo em sujeito ativo, superando o atual estágio em que figura como mero objeto da comunicação. Para tanto, deve-se aumentar: a) a variedade de mensagens intercambiadas; b) a participação cidadã, logrando melhorar a qualidade da representação social (Melo, 2008: 50).

- 10 Um outro fator para a dificuldade de precisão do conceito no Brasil é a forte influência dos profissionais na sua definição. O campo da comunicação é fortemente determinado pela visão profissiocêntrica que tende a ver o campo apenas como uma área de atuação do profissional, o que acaba por limitar as mudanças de visão e atuação.
- 11 Se considerarmos também a obsolescência do paradigma tradicional da comunicação – o fluxo de comunicação ‘emissor → mensagem → receptores’, considerando as mudanças tecnológicas e informacionais –, a visão profissiocêntrica tende também a tornar-se inadequada. O profissional de comunicação como aquele que emite a mensagem aos receptores tende a tornar-se cada vez mais rara e até mesmo questionada. No mundo atual, a tendência é a multiplicidade de emissores, mensagens e receptores (Brandão, 2009).
- 12 Talvez por isso alguns autores (Melo, 2008) prefiram distinguir a CP da comunicação governamental, pois nesta última persiste uma visão da comunicação como um ato unidirecional, onde a instituição passa informação ao cidadão, além de dizer respeito ao Estado e não ao Governo. Na CP, a comunicação serve não somente para dar informação ao cidadão, mas para receber retorno dele e, assim, aprimorar a sua capacidade de o representar e de construir políticas públicas eficazes.
- 13 No Brasil, a CP é caracterizada também pelo seu contexto social e histórico, como resume Haswani (2006: 38):

[...] [A] comunicação pública estatal brasileira tem suas raízes fincadas numa história em que as autoridades constituídas 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. Do outro lado, segregada dos centros do poder estatal e das informações sobre decisões políticas ou sobre serviços públicos até quase meados do século passado, a própria sociedade parece ter permanecido acomodada, sem ter ou sem manifestar sua força como opinião política.

## 2. Acesso à informação no Brasil e no mundo

- 14 No mundo, o primeiro país a adotar uma legislação própria sobre o acesso à informação foi a Suécia, em 1776, com sua Lei de Imprensa, sendo que a maioria dos países passou a ter uma lei própria a partir do final dos anos 90 do século XX (Mendel, 2009). Destacamos o México, pois é considerado um país cuja lei é referência no acesso à informação pública, com destaque para o fato de possuir um órgão isento de recurso. Além dos países, órgãos internacionais e organismos intergovernamentais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou o Banco Mundial, também passaram a reconhecer o direito à informação.
- 15 Apesar de o acesso à informação pública ser reconhecido como um direito humano universal desde 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos a sua consolidação

vem crescendo ao longo dos anos devido às transições democráticas no mundo e à expansão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Em 2004, a Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com outras organizações internacionais, definiu que:

Apesar de o acesso à informação pública ser reconhecido como um direito humano universal desde 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos a sua consolidação vem crescendo ao longo dos anos devido às transições democráticas no mundo e à expansão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Em 2004, a Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com outras organizações internacionais, definiu que o direito de acesso à informação é um direito humano fundamental que deve ser considerado por meio de legislação abrangente, baseada no princípio da máxima divulgação, sujeita somente a um sistema estrito de exceções (Mendel, 2009: 9-10).

- 16 Neste sentido, o acesso à informação pública é um elemento de transparência na relação entre o Estado e a sociedade civil, permitindo a circulação de informações entre ambos e a verificação da representação dos interesses da população pelo Estado. A transparência exerce algumas funções, como capacitar os cidadãos para a avaliação dos seus governantes, prestar contas e controlar o poder público, e identificar os ajustes em políticas públicas (Aguilar Rivera, 2008), além de melhorar a compreensão do funcionamento do setor público (Duarte, 2003), princípios fundamentais para o exercício da CP.
- 17 Cabe citar também González de Gómez (2002), que sugere uma visão complementar sobre a transparência, mostrando a importância de políticas públicas de informação para alinhar a estrutura do Estado e as solicitações da sociedade civil, pois as ações informacionais estatais refletem uma estrutura abstrata que não comunica com o cidadão:

Em nossos estudos, entendemos a transparência não como um atributo dos conteúdos de valor informacional oferecidos pelo Estado, mas como resultante das condições de geração, tratamento, armazenagem, recuperação e disseminação das informações adequadas para permitir a passagem de um ambiente de informação que de início se apresenta como caótico, disperso ou opaco, a um ambiente de informação que 'faz sentido' para os cidadãos, conforme uma pergunta, um desejo ou um programa de ação individual ou coletivo (González de Gómez, 2002: 36).
- 18 No Brasil, o acesso à informação pública é um direito previsto na Constituição Federal de 1988 e que foi regulamentado com a Lei de Acesso à Informação (LAI), publicada a 18 de novembro de 2011, com o início da vigência em maio de 2012. Esta lei abrange todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal, incluindo o Distrito Federal. A LAI estabelece que a regra é o acesso, e o sigilo, é a exceção, como nos casos das informações pessoais ou daquelas informações que estão relacionadas com a segurança nacional.
- 19 No Brasil e no mundo, assim como a CP, o direito de AI é perpassado por diversas questões, incluindo fatores culturais e identitários nacionais. No caso do Brasil, uma sociedade construída sob os valores do patrimonialismo e do personalismo levaram a uma organização social centralizada no Estado como provedor de direitos da sociedade civil. Entendemos que alguns dos resultados encontrados na pesquisa mostram o contexto social do Brasil que, apesar de particular, pode ser ilustrativo para outros países.
- 20 Jardim (1999) afirma que a opacidade informacional é um traço estrutural do Estado brasileiro e da sua relação com a sociedade, como fica evidente, por exemplo, nas

estruturas de informação que são criadas para atender o utilizador das organizações, o que não significa necessariamente o atendimento do utilizador final, o cidadão. Na sua pesquisa sobre a transparência da Administração Pública brasileira, o autor identifica uma exclusão da sociedade civil como ator interessado na transparência e no acesso às informações (Jardim, 1999: 194). A opacidade é, de certa forma, uma ausência ou falha na comunicação com o cidadão. Conforme análise do autor sobre a LAI, a lei não possui mecanismos que privilegiem um ordenamento informacional que permita uma maior interação entre Estado e sociedade:

[...] [A] LAI aponta para diversos desafios na sua implantação. Um desses desafios consiste no fato de que a LAI insere o cidadão no epicentro de uma ordenação jurídica à qual não corresponde uma ordenação equivalente no plano informacional. As possibilidades de minimizar essa defasagem [...] não estão contempladas no dispositivo legal. O cenário informacional do Estado brasileiro, exceções à parte, encontra-se, em geral, aquém das demandas da LAI e das possibilidades de fazer face aos direitos de acesso à informação por parte da sociedade (Jardim, 2012: 18).

- 21 A regra do acesso geral evidencia uma tentativa de dar mais transparência às ações do Estado brasileiro, em consonância com outras iniciativas, como a criação de instituições de controle (Ministério Público e Tribunais de Contas), normas e sistemas eletrônicos voltados para o tema da transparência. Cabe lembrar que, no Brasil, os atores da sociedade civil que participaram ativamente na aprovação da LAI foram entidades voltadas para as ações de transparência e democratização, como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), as organizações Transparência Brasil e Artigo 19, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras (Malin, 2012). Além da pressão interna, é importante destacar que a promulgação da LAI foi fruto também da necessidade de o Governo brasileiro cumprir com compromissos internacionais voltados para a transparência, evitando assim permanecer num grupo cada vez mais restrito de países que não aderiram ao acesso à informação pública, conforme explicita a cartilha da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a lei: “o país integra-se, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob a guarda do Estado um bem público” (CGU, 2011: 7). Em resumo, a legislação brasileira é bem avaliada, tendo como principais pontos positivos a abrangência das esferas, incluindo os três Poderes e níveis de governo, e a afirmação de que o sigilo é a exceção. O ponto negativo mais citado é a inexistência de um órgão externo e isento para tratamento dos recursos e para normatizar o acesso às informações, com conhecimento específico de tratamento da informação, conforme previsto pelos padrões internacionais. Os estudos que avaliam a execução da lei apontam que melhorias podem ser implantadas, especialmente no que diz respeito à conformidade do direito de acesso à informação, isto é, ao atendimento dos objetivos da lei, indo além do cumprimento das normas, buscando a efetivação do direito de acesso (Michener, 2011).

### 3. Metodologia da pesquisa

- 22 A lei de acesso à informação pública brasileira é a Lei n.º 12.527/2011 e a sua regulamentação no âmbito do Executivo Federal é o Decreto n.º 7.724/2012. Em relação aos dados empíricos sobre a utilização da LAI pela sociedade brasileira, restritos ao Executivo Federal, existem estatísticas oficiais fornecidas pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2012)<sup>2</sup>.

- 23 No período analisado – maio de 2013 a abril de 2015 –, a maioria das solicitações de acesso foram realizadas por pessoas físicas (94,9%), cujo perfil de escolaridade é ensino superior (36,9%), ensino médio (26%) e pós-graduação (15,8%). Em relação a estes dados, fica evidente que o nível de escolaridade dos solicitantes não corresponde ao cenário nacional, onde a maior parte da população não possui nível superior, muito menos pós-graduação<sup>3</sup>.

**Tabela 1 – Profissão dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa física, no período de maio de 2013 a abril de 2015**

Outra	18,86%
Empregado – setor privado	16,22%
Não informado	12,83%
Servidor público federal	9,34%
Estudante	11,13%
Prof. liberal/Autônomo	7,09%
Professor	5,46%
Empresário/Empreendedor	5,25%
Servidor público estadual	5,20%
Servidor público municipal	4,84%
Pesquisador	1,87%
Jornalista	1,31%
Membro de ONG nacional	0,33%
Membro de partido político	0,09%
Representante de sindicato	0,12%
Membro de ONG internacional	0,05%

Fonte: CGU (2012)

**Tabela 2 – Perfil de escolaridade dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa física, no período de maio de 2013 a abril de 2015**

Ensino Superior	36,96%
Ensino Médio	26,03%
Pós-graduação	15,81%
Não informado	8,31%
Mestrado/Doutorado	7,46%
Ensino Fundamental	4,67%
Sem instrução formal	0,77%

**FONTE: CGU (2012)**

- 24 No caso das pessoas jurídicas, a maioria dos pedidos foi de pequenas e médias empresas (37,8%) e outros (21,5%). Já em relação ao perfil de pessoa jurídica, cabe citar que as

instituições que compõem os demais 41% são organizações não-governamentais, empresas de grande porte, sindicatos, instituições de investigação, etc.

**Tabela 3 – Perfil dos solicitantes de acesso da LAI – Pessoa jurídica, no período de maio de 2013 a abril de 2015**

Empresa – PME	37,86%
Outro	21,56%
Org. não governamental	6,21%
Empresa – grande porte	11,37%
Não informado	7,01%
Sindicato/Conselho profissional	3,68%
Instituição de ensino e/ou pesquisa	2,12%
Escritório de Advocacia	1,85%
Órgão público municipal	3,82%
Veículo de comunicação	1,32%
Empresa pública/estatal	1,32%
Órgão público federal	1,23%
Órgão público estadual/DF	0,60%
Partido político	0,04%

Fonte: CGU (2012)

**Tabela 4 – Os dez temas mais solicitados nos pedidos de acesso à informação, no período de maio de 2013 a abril de 2015**

Categorias	Quantidade	% de Pedidos
Governo e Política – Administração pública	21547	11,86%
Economia e Finanças – Finanças	21259	11,70%
Ciência, Informação e Comunicação – Informação – Gestão, preservação e acesso	11893	6,55%
Pessoa, família e sociedade – Previdência Social	11023	6,07%
Educação – Educação superior	10466	5,76%
Economia e Finanças – Administração financeira	6364	3,50%
Ciência, Informação e Comunicação – Comunicação	5767	3,18%
Pessoa, família e sociedade – Pessoa	5720	3,15%
Educação – Educação básica	5558	3,06%
Transportes e trânsito – Transporte Aquaviário	3660	2,02%

Fonte: CGU (2012)

- 25 Em relação às solicitações negadas de acesso (cerca de 0,3% dos pedidos), segundo a CGU (2012), as principais razões apontadas são: ‘dados pessoais’ (34,07%), ‘informação sigilosa de acordo com legislação específica’ (12,64%), e ‘pedidos genéricos’ (com 10,83% dos pedidos negados).

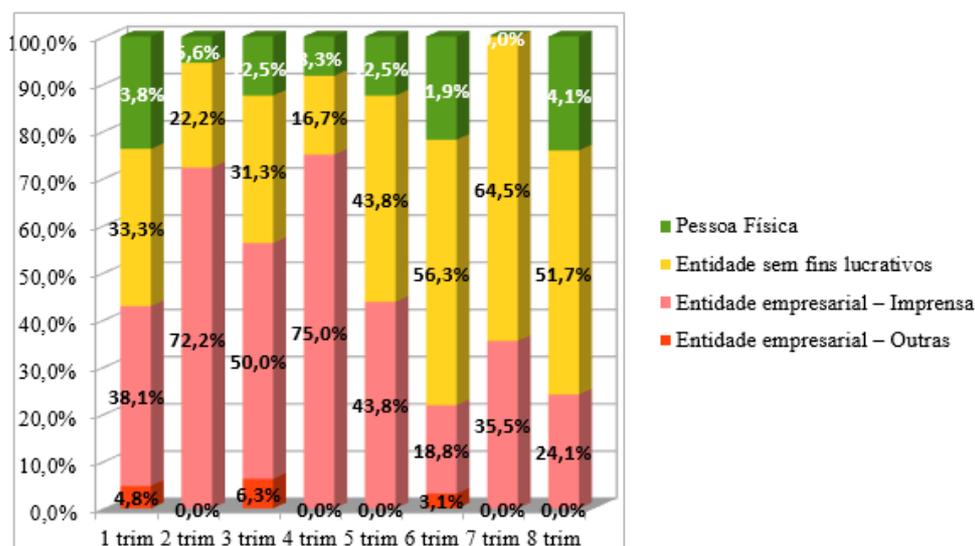
- 26 Acreditamos, no entanto, que os dados da CGU são dados oficiais apresentados conforme uma classificação prévia do órgão, representando uma versão institucional, além de se restringirem a uma análise quantitativa. Por isso, podem ser complementados com outras interpretações dos pedidos de acesso. A nossa opção de pesquisa procurou informações sobre o acesso à informação na internet, compondo um banco de dados composto por um conjunto de notificações sobre o tema, recolhidas diariamente entre maio de 2013 e abril de 2015 na internet, por meio do Alerta Google<sup>4</sup>, usando a palavra-chave ‘lei de acesso à informação’. As notificações foram enviadas por *e-mail* e organizadas por meio dos seguintes dados: título, data de acesso, *lead*<sup>5</sup> ou resumo da notificação, e endereço eletrônico, abastecendo um banco de dados disponível no *site* do Observatório da Gestão da Informação (OBGI)<sup>6</sup>.
- 27 As notificações são, na sua maioria, notícias, publicações em documentos oficiais (por exemplo, no Diário Oficial da União), processos judiciais, artigos de revistas acadêmicas eletrônicas, artigos em *sites* de instituições diversas, *blogs* pessoais, citações em redes sociais, seções de portais e *sites* da internet, relatórios e estudos completos, entre outros.
- 28 No período analisado, de 24 meses, foram recebidas 2383 notificações sobre a LAI. Destas 2383 notificações, foram selecionadas 384 unidades, que correspondem à nossa amostra aleatória quantitativa e sistemática, com um intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, considerando-se um universo finito (menor que 10 mil notificações). A partir desta amostra, realizou-se uma pesquisa exploratória, com base na metodologia de análise de conteúdo, procurando identificar os atores e inferir os interesses presentes nas notificações selecionadas (Bauer, 2004).
- 29 A análise do material procurou identificar os atores que abordam a LAI na notificação. Os atores geradores das notificações foram analisados e classificados segundo a classificação nacional de natureza jurídica elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>7</sup>, a Tabela de Natureza Jurídica 2014 (IBGE, 2013), e que define cinco grupos principais, cada um com diversos subgrupos. A nossa classificação foi primeiramente realizada conforme os cinco grandes grupos: ‘Administração Pública’, ‘Entidades empresariais’, ‘Entidades sem fins lucrativos’, ‘Pessoa física’ e ‘Organizações internacionais e outras instituições extraterritoriais’. Foi criada pela investigadora a categoria dos ‘Não identificados’ para os casos residuais onde não foi possível identificar claramente o ator gerador.
- 30 Em seguida, foram abertas e analisadas as subcategorias dos grupos ‘Entidades empresariais’, ‘Entidades sem fins lucrativos’ e ‘Pessoa física’, considerados representantes da sociedade civil no Brasil, segundo o entendimento aqui adotado, como sendo tudo aquilo que não é da esfera estatal. A seguir, faremos uma breve apresentação dos resultados gerais, privilegiando os dados referentes à participação da sociedade civil.

## 4. Principais resultados

- 31 Uma primeira visão geral das notificações mostra, no período completo de 24 meses, uma participação maior do Estado solicitando acesso à informação pública, com 52,6% das notificações, e a sociedade civil com 45,6%, restando 1,6% de notificações na categoria ‘Não identificados’ e 0,3% nas ‘Organizações internacionais’.

- 32 Comparando os dados de 2013 a 2015 com a análise do primeiro ano de vigência da LAI realizada por Malin et al. (2014), é interessante notar que o Estado, mesmo ainda sendo maioria, teve uma queda significativa na participação das notificações: de 70% no período de maio de 2012 a abril de 2013, para 52,6% entre maio de 2013 e abril de 2015. E a sociedade civil teve um aumento nas participações (de 30% para 45,6%), o que indica um equilíbrio entre os atores centrais.
- 33 Cabe registrar uma observação sobre a participação do Estado, medida aqui através da categoria da Administração Pública, a ser objeto de investigação futura: destaca-se a participação dos chamados Órgãos Públicos Autônomos<sup>8</sup> (IBGE, 2013), com função de controle, que têm uma participação recorrente como atores de notificações, em ações de avaliação da execução do acesso à informação e também em ações investigativas.
- 34 A quantidade de acesso do Estado nos primeiros anos de vigência da lei, assim como o destaque dos órgãos autônomos, indica uma necessidade de comunicação interna dentro do próprio Estado, evidenciando um provável desconhecimento, por parte dos próprios agentes, da sua estrutura, ou a sua dificuldade em aceder a ela por outros meios. Seja qual for o motivo, a observação é relevante para a aplicação de uma comunicação pública, não só para com o cidadão, mas para com os próprios agentes estatais.
- 35 Na sociedade civil, a análise dos três grupos revela uma participação equilibrada entre as 'Entidades empresariais (41,1%) e as 'Entidades sem fins lucrativos' (44,6%), sendo que as 'Pessoas físicas' ficaram com 14,3%.
- 36 A análise mais detalhada do grupo 'Entidades empresariais' mostrou que a maioria destas entidades são empresas de comunicação, que denominamos aqui de Imprensa, conforme indicado no gráfico abaixo, que mostra as categorias 'Pessoas físicas', 'Entidade sem fins lucrativos' e subdivide a categoria 'Entidade empresarial' – 'Outras' e 'Entidade empresarial – Imprensa'.

Gráfico 1 – Distribuição relativa trimestral da participação dos atores da sociedade civil no período de maio de 2013 a abril de 2015



- 37 O grupo 'Outras entidades empresariais', como se verifica, tem uma participação muito reduzida, aparecendo em notificações sobre a importância do acesso para a gestão

transparente, mas em nenhuma delas é relatado o uso do acesso à informação diretamente pela empresa.

- 38 Sobre a atuação da Imprensa, um primeiro ponto que ficou evidente foi a utilização da LAI como instrumento de trabalho, muitas vezes de forma explícita, procurando dados para basear a redação de matérias jornalísticas, além da fiscalização das ações públicas, especialmente os veículos de comunicação *Folha de São Paulo*, *Estado de São Paulo* e *A Cidade*, apontando uma possível absorção do uso do acesso à informação na sua rotina de trabalho.
- 39 O uso do acesso à informação como instrumento dos jornalistas é uma das consequências positivas, permitindo uma maior autonomia dos meios de comunicação, conforme apontado por Alejandro Guerrero (2008), diminuindo a dependência das fontes exclusivas, aumentando a credibilidade dos veículos, ou mesmo facilitando a realização de reportagens investigativas (Michener, 2011).
- 40 Para Canela e Nascimento (2009), além do uso das informações nas suas atividades jornalísticas e investigativas, a Imprensa tem outros dois papéis fundamentais no exercício do direito de acesso às informações públicas: o papel relevante de agendamento dos temas na sociedade e a fiscalização dos governantes. O caso da “lista suja”<sup>9</sup> do trabalho escravo é um exemplo de fiscalização exercida pela Imprensa, pois o acesso à informação serviu como instrumento de questionamento da decisão do judiciário de cancelamento do cadastro (Bottrel, 2016, Anexo H).
- 41 Sobre o papel de criação de uma agenda de temas, o uso cotidiano da LAI divulga não apenas o instrumento de acesso, mas as informações públicas consultadas, que, muitas das vezes, são desconhecidas pela sociedade. Os temas pautados pela Imprensa são também pautados pela sociedade, influenciando não somente a população, mas também as autoridades, podendo interferir na construção da agenda política. Esta visão é baseada na teoria do agendamento (ou *agenda setting*, ou ainda Teoria dos Efeitos a Longo-Prazo) que considera “a ação dos meios não como formadores de opinião, causadores de efeitos diretos, mas como alteradores da estrutura cognitiva das pessoas” (Hohlfeldt, Martino & França, 2011: 129).
- 42 Quanto à participação das entidades sem fins lucrativos, observou-se que diz respeito, em boa parte, aos estudos de acompanhamento da própria LAI, incluindo a avaliação e execução, produzidas por muitas organizações não-governamentais (ONG) e associações. Além disto, alguns fatos ocorridos geraram muita repercussão, envolvendo ações de acesso promovidas por estas entidades, como, por exemplo, a crise hídrica em São Paulo<sup>10</sup>, que foi pauta do acesso à informação por entidades como a Artigo 19 e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)<sup>11</sup>, usando a lei de acesso como instrumento para analisar a situação da crise, avaliar ações do setor público e exigir respostas dos responsáveis.
- 43 Os exemplos relacionados com a crise hídrica de São Paulo são os que mais se aproximam do exercício de *accountability*<sup>12</sup>, pois o acesso à informação pública é utilizado de várias formas pela sociedade civil, incluindo a cobrança de responsabilidade dos gestores públicos.
- 44 Sobre o uso da LAI voltado para ações de *accountability*, houve também outros exemplos, como o do grupo Direitos Urbanos: “O grupo Direitos Urbanos/Recife usa a Lei de Acesso à Informação como ferramenta para debater o impacto de obras privadas e decisões do poder público sobre a cidade” (Cornils, 2013). A matéria aborda a atuação

do grupo cobrando do Governo uma gestão pública de acordo com os interesses da população, indo além do controle do orçamento, mas procurando a responsabilidade na delegação de poderes dada pelos eleitores.

- 45 A atuação da entidade Direitos Urbanos é um bom exemplo de uma das funções da transparência, conforme citadas por Aguilar Rivera (2008: 28-29), voltada para a correção de políticas públicas. A transparência permite que o Estado melhore a sua capacidade de desenvolvimento de políticas públicas, na medida em que permite a avaliação ou a contribuição dos demais atores interessados, chegando até a fortalecer a autoridade dos Governos perante a sociedade.
- 46 Em relação ao grupo ‘Pessoas físicas’, apesar da incidência pequena, destacamos o acesso à informação motivado por interesses pessoais. Além do interesse pela renumeração de representantes do Estado, percebe-se que motivações pessoais diversas mobilizam os atores a procurar informação pública. No exemplo da notificação “Uso da Lei de Acesso revela pedidos inusitados e falta de conhecimento”<sup>13</sup> são mencionados três casos. No primeiro deles, um corretor de imóveis pediu os *e-mails* de servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas para envio de propaganda de imóveis. Mais curioso é que a notificação indica que o solicitante deixou a sua intenção clara, demonstrando que seria um pedido legítimo para ele, e que foi atendido pelo órgão. Nos outros dois casos, os pedidos de acesso solicitavam referências sobre uma profissional (advogada) e sobre um réu de processo judicial.
- 47 Outra consideração sobre o grupo ‘Pessoas físicas’ é o uso do acesso à informação com foco na transparência e no controle da gestão pública, de forma semelhante ao que ocorreu nos grupos ‘Entidades’ e ‘Imprensa’. No conjunto da sociedade civil, percebe-se um conjunto de fontes e interesses variados, incluindo também interesses profissionais, como investigadores interessados no acesso aos dados abertos das bases de dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)<sup>14</sup>. Apesar de representarem tentativas de acesso a dados para pesquisa, este tipo de pedido representa também o interesse próprio e voltado para as dinâmicas profissionais do grupo, o que revela como o interesse na comunicação pública da sociedade civil com o Estado é voltada, em parte, para o atendimento de interesses particulares.

## Considerações finais

- 48 Sobre a participação dos atores sociais identificados, é importante lembrar que, em termos globais, não foram encontrados dados ou indicadores consolidados referentes aos solicitantes de acesso à informação para que se possa fazer alguma comparação com outros países, a ponto de identificar um comportamento mundial ou específico brasileiro. Há, no entanto, uma similaridade que aponta para a dificuldade do reconhecimento e da utilização do direito de acesso pela sociedade civil (Roberts, 2002, *apud* Ackerman & Sandoval, 2008). Pelo levantamento empírico desta pesquisa, vimos que a Imprensa e as entidades sem fins lucrativos são os grupos que mais usam o acesso à informação pública na sociedade civil brasileira.
- 49 Sobre a implantação real do direito de acesso, percebe-se alguns contratemplos, incluindo normas, procedimentos, mas especialmente a dificuldade de comunicação

entre os atores envolvidos; principalmente na relação entre o Estado como respondente e a sociedade civil como requerente da informação.

- 50 Destacamos aqui uma das dificuldades que parecem ser comuns aos diversos países, conforme apontado por Michener (2011), dentro do grupo dos solicitantes de informação: os pedidos considerados vagos ou genéricos. No Brasil, este é um dos motivos que pode ser usado como justificativa para a solicitação negada de acesso, chegando a ser o terceiro motivo das negações, conforme dados da CGU (2012).
- 51 Apesar de a classificação dos pedidos como vagos merecer uma análise mais detalhada, inclusive pelo fato de que esta determinação é feita pelo próprio Estado, entendemos que os pedidos vagos refletem, em boa parte, o que González de Gómez aponta como a falta de transparência, ou seja, falta de um alinhamento entre as necessidades informacionais do Estado e as da sociedade civil (González de Gómez, 2002: 36). Por isso mesmo, a busca pela melhoria da qualidade dos pedidos deve ser um exercício de ambos: por um lado, o Estado deve fazer-se acessível; por outro, a sociedade deve consultá-lo cada vez mais, procurando um ambiente informacional que tenha sentido para todos os atores envolvidos.
- 52 Sob esta perspectiva, a CP também pode ser vista como uma questão de alinhamento entre os atores envolvidos, diferentemente de alguns autores que entendem que o Estado é o emissor e os cidadãos são os destinatários (Haswani, 2006). Se considerarmos a história e o desenvolvimento da democracia brasileiras, podemos identificar um distanciamento entre Estado e sociedade civil, que vem mudando com a conscientização do papel de ambos na sociedade. Neste sentido, concordamos com Haswani quanto à necessidade de uma revisão do papel da comunicação pública na sociedade.
- 53 Assim como para Brandão (2009), o nosso objetivo é promover um esforço pela mudança do olhar do leitor para que veja que o AI e a CP têm muito em comum e dizem respeito à efetivação da comunicação e, sobretudo, ao exercício da democracia. A pesquisa levada a cabo é um exemplo de como a publicação de uma lei, ainda que fruto de anseio social, não implica necessariamente no atendimento destes anseios e em uma comunicação estabelecida entre os atores sociais, como também aponta Haswani (2012).
- 54 Para Caetano (2012), a LAI representa uma mudança de paradigma na comunicação pública brasileira porque
- (...) a sua publicação vem atender a crescente demanda social por busca de informações acerca dos procedimentos governamentais, tendo como protagonista uma sociedade civil que se apropria da necessidade de conhecer e entender como as políticas públicas são implementadas, no cotidiano de um dado mandato de governo ou mesmo num espaço de tempo maior durante diversos mandatos (p. 111).
- 55 Pesquisas futuras sobre as solicitações de acesso à informação no Brasil e no mundo podem revelar material muito interessante sobre a comunicação exercida entre Estado e sociedade. Da mesma forma, estudos sobre as respostas de acesso à informação podem revelar questões sobre a conformidade do direito de acesso. Por exemplo, uma análise detalhada, e não apenas quantitativa, das solicitações negadas de acesso pode revelar problemas na gestão de arquivos, incompreensão das perguntas ou mesmo tentativas de não-abertura dos dados, já que índices numéricos tendem a agrupar este conjunto de fatores no mesmo grupo.
- 56 Por tudo isso, o exercício da comunicação pública deve ser visto como mais um processo de aprimoramento das relações entre Estado e sociedade civil e dos próprios atores numa sociedade democrática, assim como um processo de aprimoramento do

acesso à informação pública que necessita, essencialmente, de ser utilizado, discutido, divulgado e aprimorado ao longo do tempo.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, J. M.; Sandoval, I. E. (2008). *Leyes de acceso a la información em el mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°7). Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo7.pdf>>. [Acesso em 13 jan. 2016].
- Aguilar Rivera, J. A. (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concepto*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°10). Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo10.pdf>>. [Acesso em 20 maio 2015].
- Alejandro Guerrero, M. (2008). *Medios de comunicación y la función de transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (Cuadernos de Transparencia n°11). Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo11.pdf>>. [Acesso em 25 maio 2015].
- ARTIGO 19. (2014). *Artigo 19 lança relatório sobre crise no Sistema Cantareira e acesso à informação*. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/artigo-19-lanca-relatorio-sobre-crise-no-sistema-cantareira-e-acesso-a-informacao/>>. [Acesso em 10 dez. 2014].
- Bauer, M. W. (2004). Análise de Conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer, M.; Gaskell, G. (ed.). *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som - Um Manual Prático*. 3ª edição. Petrópolis/RJ: Vozes: 189-217.
- Bottrel, R. do M. (2016). *Uma Análise da Lei de Acesso a Informação no Brasil em Notícias do Período de 2013 a 2015*. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 174f.
- Brandão, E. P. (2009). Conceito de Comunicação Pública. In: Duarte, J. (org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 2ª edição. São Paulo: Atlas.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. [Acesso em 29 jul. 2015].
- Brasil. Lei nº 12.527, 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 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 4 ago. 2013].
- Caetano, L. M. (2012). A comunicação pública e a rede: podemos o que queremos?. In: Matos, H. (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. [e-book] São Paulo: ECA/USP,

- 411 p. Disponível em: <<http://www3.eca.usp.br/biblioteca/publicacoes/e-book/comunica-o-p-blica-interlocu-es-interlocutores-e-perspectivas>>. [Acesso em 24 abr. 2017].
- Canela, G. e Nascimento, S. (coord.). (2009). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. [e-book] Brasília: ANDI, Artigo19. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>>. [Acesso em 15 fev. 2016].
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2011). *Acesso à informação: principais aspectos*. [e-book] Brasília. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>>. [Acesso em 12 maio 2015].
- Controladoria-Geral da União. (2012). *e-SIC: sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes [Online]*. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. [Acesso em 13 abr. 2016].
- Cornils, P. (2013). De que é esta cidade? De quem é este lugar? *Revista Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/caixa-preta/de-quem-e-esta-cidade-de-quem-e-este-lugar-6018.html>>. [Acesso em 31 maio 2013].
- Duarte, J. (2003). Comunicação Pública. In: EID, Carvalho, M. A. de *Entre o poder e a mídia: assessoria de imprensa no governo*. [e-book] M. Books. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/Comp%C3%BAblicaJDuartev.pdf>>. [Acesso em 21 mar 2012].
- González de Gómez, M. N. (2002). Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação [online]*, v. 31, n. 1, jan./abr. 2002, pp. 27-40. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/170>>. [Acesso em 4 ago. 2013].
- Haswani, M. F.. (2006). 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: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/53>>. [Acesso em 13 dez. 2016].
- Haswani, M. F. (2012). O discurso obscuro das leis. In: Matos, Heloiza (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. [e-book]. São Paulo: ECA/USP, 411 p.. Disponível em: <<http://www3.eca.usp.br/biblioteca/publicacoes/e-book/comunica-o-p-blica-interlocu-es-interlocutores-e-perspectivas>>. [Acesso em 24 abr. 2017].
- Hohlfeldt, A.; Martino, L. C.; França, V. V. (org.), (2011). *Teorias da Comunicação: Conceitos, Escolas e Tendências*. 11ª edição. Petrópolis/RJ: Vozes.
- IBGE. (2013). *Tabela Natureza Jurídica 2014*. Resolução Concla n° 2, de 23/12/2013, DOU n° 250, de 26/12/2013, com vigência a partir de 1° de janeiro de 2014. Rio de Janeiro. Acesso em: 31 jan. 2016. Disponível em: <<http://cnae.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2014>>.
- Jardim, J. M. (1999). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos na informação governamental*. Niterói: EdUFF. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>. [Acesso em 22 out. 2014].
- Jardim, J. M. (2012). A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. In: *Anais eletrônicos do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 13., Rio de Janeiro, FIOCRUZ. Disponível em: <<http://www.eventosecongressos.com.br/metodo/enancib2012/arearestrita/pdfs/19384.pdf>>. [Acesso em 2 out. 2014].
- Lage, N. (2006). *Estrutura da Notícia*. 6ª edição. São Paulo: Ática. (Princípios, v. 29).

Malin, A. M. B. (2012). Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: *Anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 13., Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://repositorios.questionnaire.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806>>. [Acesso em 23 maio 2013].

Malin, A. M. B. et al. (2014). Un escenario del primer año de la Ley de Acceso a la Información em Brasil. In: Sánchez Vanderkast; E. J. (coord.). *El Acceso a la Información Gubernamental: Experiencias e Expectativas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información: 101-116. (Colección Políticas de Información).

Melo, J. M. de. (2008). MacBride, a NOMIC e a participação latino-americana na concepção de teses sobre a democratização da comunicação. *Logos28: Globalização e comunicação internacional*. [online]. Ano 15, 1º semestre 2008, p. 42-59. Disponível em: <[http://www.logos.uerj.br/PDFS/28/03\\_josemarques.pdf](http://www.logos.uerj.br/PDFS/28/03_josemarques.pdf)>. [Acesso em 19 abr. 2017].

Mendel, T. (2009). *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2ª edição. Brasília: UNESCO. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicAnalise-de-Conteudos/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. [Acesso em 12 maio 2015].

Michener, G. (2011). Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade e suas possíveis soluções. p. 7-24. ARTICLE 19. In: *Leis de Acesso à Informação: dilemas da implantação. Estudos em Liberdade da Informação*. Disponível em: <[http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20(web).pdf)>. [Acesso em 28 jun. 2015].

Ministério do Trabalho e Emprego. (2016, 13 de janeiro). *Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo*. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo/cadastro-de-empregadores>>. [Acesso em 19 fev. 2016].

Pinho, J. A. G. de; Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública (RAP) [online]*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez.2009. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. [Acesso em 22 mar. 2015].

United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. [Acesso em 23 maio 2015].

## NOTAS

1. A pesquisa foi realizada no curso de Mestrado em Ciência da Informação no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ), entre 2014 e 2016, com a orientação da Professora Doutora Ana Maria Barcellos Malin.
2. A CGU foi extinta pela Medida Provisória n.º 726, de 12/05/2016, e transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm)>. Acesso a 14 de junho de 2016. A CGU foi um órgão de nível federal, ligado à Presidência da República, cuja principal função era exercer funções de controle horizontal na Administração Pública, não só relacionado com o controle orçamentário, mas também com o controle social.
3. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a escolaridade média da população de 25 anos ou mais no Brasil é de 7,8 anos de estudo, o que não corresponde nem ao

nível fundamental completo. Disponível na internet: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>> [Acesso a 3 de julho de 2016].

4. O Alerta Google é um serviço gratuito de monitoramento oferecido pela empresa Google que possibilita ao utilizador realizar a pesquisa mediante alguns critérios previamente escolhidos, como, por exemplo, termos, idiomas e fontes. No nosso caso, o filtro de pesquisa foi a palavra-chave 'lei de acesso à informação'.

5. *Lead*, ou Lide, é o resumo da notícia jornalística, localizado em geral no início do texto, onde devem constar as informações essenciais que respondem às perguntas: O quê? Quem? Quando? Como? Onde? Nas palavras de Lage (2006: 28): "Quanto ao conteúdo, o lide é o relato do fato principal de uma série, o que é mais importante ou mais interessante".

6. O OBGi é um *blog* que reúne temas relacionados com a Gestão da Informação e as Políticas Públicas de Informação, servindo de base para estudos e pesquisas na área. Disponível na internet: <<http://obgi.org/>> [Acesso a 14 de junho de 2016].

7. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) é o órgão nacional responsável pelos dados e estatísticas nacionais do Brasil.

8. Segundo a classificação do IBGE, os Órgãos Públicos Autônomos incluem os órgãos públicos dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal (DF); os órgãos públicos integrantes do Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do DF e Territórios); os órgãos públicos do Ministério Público Estadual; e os órgãos públicos do Tribunal de Contas dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo (IBGE, 2013). São, grosso modo, órgãos que exercem o controle dentro do próprio Estado.

9. A "lista suja" de trabalho escravo é o "cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo", realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mas que foi suspenso desde dezembro de 2014 por liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) (MTE, 2016). O STF é o tribunal máximo na hierarquia do poder judiciário brasileiro.

10. O auge da crise hídrica no estado de São Paulo teve início em meados de 2014, quando o principal conjunto de reservatórios que abastece a região metropolitana de São Paulo atingiu índices de volume de água muito baixos, gerando a possibilidade de falta de água nos meses seguintes. A crise repercutiu-se até o início de 2015 (Artigo 19, 2014).

11. O IDEC é uma organização social sem fins lucrativos que atua em nome da defesa do consumidor.

12. *Accountability* é a capacidade de o Estado prestar contas e ser responsabilizado pelos seus atos, além do controle: "[I]mplicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou privado" (Pinho & Sacramento, 2009: 1347).

13. "Uso da Lei de Acesso revela pedidos inusitados e falta de conhecimento" (2016, 19 de maio). Site do D24am. Disponível na internet: <<http://new.d24am.com/noticias/politica/uso-da-lei-de-acesso-revela-pedidos-inusitados-e-falta-de-conhecimento/86930>> [Acesso a 6 de março de 2016].

14. CAPES e CNPq são órgãos federais de fomento ao ensino superior e pesquisa acadêmica, ligados respectivamente aos Ministérios da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que, entre outras ações, concedem bolsas de pesquisa a pesquisadores e professores de graduação e pós-graduação do país.

---

## RESUMOS

A investigação considera que o acesso à informação é um instrumento de comunicação pública, já que diz respeito ao fluxo de informações entre Estado e sociedade civil. Partindo desse pressuposto, pretende-se mostrar como o acesso à informação é relevante na construção do conceito de ‘comunicação pública’ na prática. Para isso, com base em pesquisa realizada no período de maio de 2013 a abril de 2015, o artigo mostra como o uso da Lei de Acesso à Informação no Brasil contribui para o entendimento do fluxo de informações entre os utilizadores e o Estado, por meio da identificação de grupos de utilizadores e dos seus principais interesses.

The research considers that access to public information is an instrument of public communication, as it concerns the flow of information between the State and civil society. Based on this assumption, it is intended to show how access to information is relevant in the construction of this concept – public communication – in practice. Based on research conducted from May/2013 to April/2015, the article shows how the use of the Law on Access of Information in Brazil contributes to the understanding of the flow of information between users and the state, for identification of user groups and their main interests.

## ÍNDICE

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação, direito à informação, comunicação pública, sociedade civil (Brasil), Estado (Brasil)

**Keywords:** Access to Information Law, right to information, public communication, civil society (Brazil), State (Brazil)

## AUTOR

**RACHEL DO MONTE BOTTREL**

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Programa de Pós-Graduação em Ciências da Informação

Rua Lauro Muller, 455 – 4º andar

Rio de Janeiro/RJ

CEP: 22290-160

Brasil

racmbottrel@gmail.com