UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

MARCUS VINÍCIUS DE JESUS BONFIM

Transparência e *accountability* na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas

São Paulo
2015

MARCUS VINICIUS DE JESUS BONFIM

Transparência e *accountability* na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciências da Comunicação.

Área de concentração III: Interfaces Sociais da Comunicação. Linha de pesquisa: Políticas e Estratégias de Comunicação

Orientadora: Professora Dra. Mariângela Furlan Haswani.

São Paulo

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Bonfim, Marcus Vinícius de Jesus.

Transparência e accountability na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas / Marcus Vinícius de Jesus Bonfim – São Paulo: M.V.J. Bonfim, 2015.

125p.

Dissertação (Mestrado) – Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.

Orientadora: Profa. Dra. Mariângela Furlan Haswani.

(palavras-chave)

(código CDD)

BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. **Transparência e accountability na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Área III – Interfaces Sociais da Comunicação, Linha de pesquisa: Políticas e Estratégias de Comunicação, na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciências da Comunicação.

Aprovado em: 24 / 09 / 2015.

Banca Examinadora

Prof(a) Dr(a) **Mariângela Furlan Haswani** Instituição: ECA-USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a) Dr(a) **Maria José da Costa Oliveira** Instituição: Metrocamp

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a) Dr(a) **Heloiza Matos** Instituição: ECA-USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Humberto (*in memoriam*) e Célia, pelo máximo esforço para a educação de seus três filhos; à minha esposa Thaisa Helena, e à minha filha Maria Júlia a quem devoto meu amor incondicional; e a todos os jovens negros e negras das periferias Brasil afora, que valorizem e acreditem no poder transformador da educação: perseverança e *ubuntu* (eu sou, porque nós somos)!

AGRADECIMENTOS

À Deus em primeiro lugar, pelo dom da vida, saúde, perseverança. À minha mãe, pela intercessão nas orações e ensinamentos de fé, humildade e mansidão que levo sempre comigo no coração. À minha preta Thaisa, que me aguenta e suporta na busca dos meus sonhos e ideais.

Aos professores das disciplinas que cursei durante o mestrado na Escola de Comunicações e Artes, Faculdade de Direito, nas Ciências da Informação e na Escola de Artes, Ciências e Humanidades, pelas contribuições para o meu crescimento científico e intelectual.

Aos mestres, Prof. Dr. Júlio César Barbosa e Prof. Dr. Luiz Alberto de Farias, que desde a graduação tem influenciado minha trajetória como profissional de Relações Públicas.

E um agradecimento muito especial à minha querida orientadora e mestra, Profa. Dra. Mariângela Furlan Haswani, por me conduzir no campo da comunicação pública durante dois anos e meio com muita liberdade, sabedoria, paciência, rigor e bom humor para concluir esta dissertação.

EPÍGRAFE

“Devemos ser a transformação que queremos para o mundo."
Mahatma Gandhi

RESUMO

Esta dissertação busca refletir sobre os impactos na cultura organizacional do setor público, após três anos da regulamentação da lei federal nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil determinou aos órgãos públicos nos três níveis e nas três esferas de poder a organização de Sistemas de Informação ao Cidadão (SIC), de forma presencial e virtual. Assim, a LAI permite que diversos atores da sociedade civil possam consultar qualquer órgão público sobre informações e dados de seu interesse, propiciando um maior envolvimento democrático dos cidadãos com estas organizações, seja presencialmente ou através de interações mediadas pelas tecnologias da informação e comunicação (TICs), um novo habitar em um ecossistema evolutivo, como preconiza Di Felice (2012). Nossa investigação tomou uma legislação específica, que interfere na esfera pública, possibilitando aos comunicadores meios para (re)construir políticas, processos e estratégias de comunicação que podem influenciar o modo como a sociedade pode interagir com as organizações estatais e propiciar práticas comunicativas que aproximem a sociedade civil do Poder Público e orientar a formação de redes de relacionamento com valor organizacional e como valor para a cidadania. Tais mudanças trazem aos gestores públicos a necessidade de revisão de seus processos, admitindo a complexidade na gestão dos relacionamentos a partir dos SICs, cuja perspectiva dialógica e relacional a partir dos dados abertos e disponibilizados corrobora com os esforços do Estado a partir de iniciativas de *e-government*, da lógica do cidadão como usuário de serviços públicos e da nova gestão pública. Sobretudo, traz à comunicação pública fatores que carregam um potencial para ampliar do discurso à ação concreta os conceitos de transparência pública e *accountability*, isto é, viabilizar à população o controle e a intervenção nas ações do Poder Público, como aponta Haswani (2013) ao colocar em sua obra a comunicação pública governamental como garantia de direitos. No momento em que o Estado brasileiro promulga legislações como a LAI se obriga a inovar, criar setores, sistemas e a desenvolver uma cultura dentro dos órgãos públicos que dê aos servidores a qualidade e a condição necessárias para dar ao agora cidadão-em-rede maior autonomia e condições de interferir e interpelar construindo um capital político e social, como apresenta Matos (2006) a partir da participação social, encontrando no servidor também um cidadão que está apto a traduzir o que está sendo buscando pelo cidadão, antecipar e co-criar as demandas de informação via SICs.

Palavras-chave: Transparência. Comunicação Pública. Accountability. Comunicação Organizacional. Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT

This paper aims to reflect on the impact the organizational culture of the public sector, after three years of regulation of Federal Law 12.527/2011, called the Access to Information Act (LAI) in Brazil determined to government agencies at all three levels and at all three levels power to organize Information Systems Citizen (SIC) in person and virtually. Thus, LAI allows diverse actors of civil society to consult any public agency on information and data of interest, providing greater democratic involvement of citizens with these organizations, either in person or through interactions mediated by information and communication technologies (ICTs), a new live in an evolving ecosystem, as stated Di Felice (2012). Our investigation took specific legislation that interferes in the public sphere, enabling media communicators to (re) build policies, processes and communication strategies that can influence the way society can interact with state organizations and provide communicative practices that bring the civil society Government and guide the formation of networks with organizational value and how value for citizenship. Such changes bring to public managers need to review their processes, admitting the complexity of managing relationships from the SICs, whose dialogical and relational perspective from open and available data confirms the state's efforts from e-government initiatives, citizen logic as utility user and the new public management. Above all, brings to public communication factors that carry a potential to broaden the discourse to concrete action the concepts of public transparency and accountability, that is, enable the population control and intervention in the actions of the government, as pointed Haswani (2013) to putting in his work the government public communication rights as collateral. By the time the Brazilian State promulgates laws as the LAI is obliged to innovate, create sectors, systems and to develop a culture within the public agencies that gives servers the quality and condition necessary to give the citizen now in network-largest autonomy and able to interfere and question building a political and social capital, as has Matos (2006) from the social participation, finding the server also a citizen who is able to translate what is being seeking the citizen, anticipate and co-create the demands of information by SICs.

Keywords: Transparency. Public communication. Accountability. Organizational Communication. Access to Information Act.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Enfoque multidisciplinar para a comunicação governamental.....15

FIGURA 2 - Dimensões e influências do Estado na gestão da comunicação governamental.....38

FIGURA 3 - Diagrama da estrutura atual dos fluxos de informação e comunicação nos Sistemas de Informação ao Cidadão.....75

FIGURA 4 - Do dado ao compartilhamento.....89

FIGURA 5 - Visão *accountable* para o processo dos Sistemas de Informação ao Cidadão.....90

FIGURA 6 - Diagrama para descentralização dos fluxos de informação e comunicação nos Sistemas de Informação ao Cidadão.....94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....13
1. O ESTADO E O DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL.....26
1.1. Uma abordagem do Direito Administrativo.....28
1.2. Uma abordagem das Ciências da Informação.....30
1.3. Uma abordagem da Gestão de Políticas Públicas.....34
1.4. Uma abordagem das Ciências da Comunicação.....38
2. PANORAMA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ESTADO E MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....43
2.1. Regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Governo do Estado.....44
2.2. A Corregedoria Geral da Administração – CGA.....46
2.3. A Ouvidoria Geral do Estado.....47
2.4. O Programa Transparência Pública Paulista.....50
2.5. Regulamentação da LAI na Prefeitura de São Paulo.....50
2.6. A Controladoria Geral do Município – CGM.....51
2.7. Plano de Metas da Prefeitura.....52
2.8. A iniciativa São Paulo Aberta.....53
2.9. Indicadores de desempenho dos serviços públicos municipais.....54
3. O ESTADO NA COMUNICAÇÃO: CONCEITOS, RESPONSABILIDADE E RECONFIGURAÇÃO.....56
3.1. A reafirmação do Estado e da sua comunicação na esfera pública.....58
3.2. Comunicação pública, comunicação organizacional e relações públicas.....62
3.3. Cultura organizacional e influências nas organizações públicas brasileiras.....66
3.4. Redes, sistemas e tecnologias da informação e da comunicação.....70
3.5. A transparência pública e *accountability* no âmbito governamental.....77
4. ANÁLISE DOCUMENTAL DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO CRIADOS PELA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....82
4.1. Documentos do Governo do Estado de São Paulo.....85
4.2. Documentos da Prefeitura do Município de São Paulo.....86
4.3. Documentos da Companhia de Engenharia de Tráfego.....87
4.4. Discussão dos resultados.....87
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....89

REFERÊNCIAS.....96
ANEXOS.....104
ANEXO A – Entrevista com gestora do COPI.....104

Introdução

Em 18 de novembro de 2011, o governo federal promulgou a lei federal nº 12.527, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI). Ela determina aos gestores da Administração Pública direta nos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário da União, Estados, Distrito Federal e municípios uma mudança estrutural na dinâmica do direito constitucional ao acesso às informações públicas. No artigo 3º da referida lei, estão claramente expostas suas diretrizes:

> 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:
>
> I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
> II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
> III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
> IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
> V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Assim, a Lei de Acesso à Informação instituiu-se não só como um marco jurídico-legal, mas também institucional à sociedade brasileira e perante organismos internacionais para propiciar aos diversos atores da sociedade civil a primariedade, autenticidade, integridade e disponibilidade de consultar qualquer órgão público sobre informações e dados de seu interesse, sem juízo de razão ou motivação, com o intuito de garantir condições sociais ao envolvimento democrático dos cidadãos brasileiros com organizações do Estado, cuja mediação presencial ou virtual terá suporte pela gestão documental da informação e pelas tecnologias da informação e comunicação (TICs).

Nosso interesse em investigar como uma legislação específica trouxe interferências significativas na comunicação pública estatal, influindo também na cultura destas organizações, que passam a no conjunto de palavras – informação, cultura de transparência, controle social e publicidade – meios para (re)construir políticas, processos e estratégias de comunicação que podem influenciar a esfera

pública e o modo como a sociedade pode interagir com as organizações estatais e propiciar novas práticas comunicativas que aproximem a sociedade civil do Poder Público. Como indica Haswani (2006, p.27):

> Falar de comunicação pública estatal no Brasil de hoje quer dizer enfrentar a dinâmica de um processo social amplo, que envolve diversos atores e contextos, se a abordagem for a da relação entre o Estado e os cidadãos, relação que se apresenta como confronto, na perspectiva de reconstruir, seja o sentido de Estado, seja o de cidadania.

Admite-se nesse processo de mudanças, a complexidade na gestão dos relacionamentos provocados pela LAI, pois aos gestores públicos implica-se a revisão de seus processos – e até a criação destes e outros -, cuja perspectiva dialógica e relacional coloca a disponibilização de dados abertos e informações, a revisão da missão e princípios de órgãos públicos, levando a esforços das administrações públicas a melhorar os resultados (eficiência) dos serviços públicos e levando a relação informação-comunicação com o cidadão e a sociedade para garantir transparência, controle social e participação a um novo patamar na gestão pública: não bastará aos órgãos públicos prestar seus serviços públicos objetivamente; saber comunica-los, saber tratar as informações e como disponibiliza-las também será, cada vez mais, objeto e indicador de qualidade (eficácia) para o Poder Público.

Se percebemos que está em curso uma mudança cultural em escala global nos fluxos de informação e comunicação, interferindo na forma como o conceito do que é público, da responsabilização, do combate à corrupção, da transparência, das competências e funções dos Estados e governos estão intrinsecamente interligados aos princípios do capitalismo que precisam ser mais criticados.

A própria lei de acesso à informação, por exemplo, está no bojo de compromissos internacionais formais assumidos pelo Estado brasileiro, signatário de uma série de acordos internacionais que visam assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, para o fortalecimento das democracias, dos direitos humanos, combate a corrupção e no fomento de inovações e tecnologias para transformar a governança do século XXI.

Na própria cartilha distribuída pela CGU, a preocupação com a cultura dentro das organizações públicas é claramente expressa: “teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos”. Porém, toda essa lógica sistêmica parece servir a uma racionalidade positiva, mas já se reconhece os limites e entraves do acesso à informação e, por conseguinte, onde os sentidos serão estabelecidos, dentro da esfera pública, por colaboração, compartilhamento e relacionamentos.

O enfoque multidisciplinar

É válido, portanto, pensarmos na comunicação hoje como um meio importante para a transmissão e ampliação de direitos, mas também esclarecem deveres e formam culturalmente conceitos, valores, linguagens e iniciativas convergentes para uma nova cidadania dentro de uma sociedade da informação como identifica Castells (1999). Esses relacionamentos com padrões culturais globalmente assegurados como fundamentais para uma nova concepção do que é público, da consciência política e cidadã, e do que é o interesse público estão em conflito.

Figura 1 - Enfoque multidisciplinar para a comunicação governamental.

Fonte: autor.

Entendemos então que, para que esse papel fosse elevado, necessário seria refletir de forma transdisciplinar e demonstrar como a ambiência das organizações públicas para estabelecer uma cultura da transparência e fluxos de informação e comunicação pública, apresentava entraves identificados por outras disciplinas.

Vimos que, para se chegar a certo grau de resolução interna e externa nos órgãos públicos, a perspectiva da comunicação pública e governamental deve ser vista ao lado de outras áreas no momento da formulação das estratégias. Lembramos, pois, das palavras de Torquato (2002, p.119) sobre a relação entre o aperfeiçoamento dos padrões de desempenho e a comunicação: a "comunicação sozinha não opera milagres. O que se pode tentar é uma reordenação das estruturas, a reciclagem das equipes e a reorganização das atividades".

Este cenário reforça aos pesquisadores da comunicação pública em geral, e em nosso caso mais restrito, verificar se a força simbólica da informação de interesse público está segregada da sociedade civil e da cidadania. É a partir do engajamento dela que a realidade social pode ser reorientada ou modificada, se a comunicação desta mudança cultural e comportamental estiver bem caminho para equalizar estes papéis.

Nesse sentido, a aceleração por meios eletrônicos e digitais também se apresenta como um ponto importante, já que a LAI estimula os órgãos públicos a usar meios eletrônicos e digitais – sobretudo, via internet – para favorecer o acesso à informação e tornar a administração pública mais transparente.

Se propaga na esfera pública a concepção de que, graças à chamada "revolução digital", dá à comunicação novas oportunidades de exploração e gestão de relacionamentos com os públicos de organizações públicas, privadas ou do terceiro setor. Se, de fato, isso ocorre nos órgãos públicos como uma prática bastante abrangente, temos dúvidas; se, a lei de acesso à informação impulsiona essa vertente, temos convicção de que sim, mas há problemas, via de regra.

É importante destacarmos que as TICs e as redes e mídias sociais ou digitais se constituem em novos ambientes de diálogo e de relacionamento. Mas, há em que determinadas ações uma sobreposição e escolhas a serem feitas que não substituem as outras mídias tradicionais.

Se há vantagens no ambiente digital, elas existem por nos permitirem acessar um potencial de apropriação e produção de conteúdos, na capacidade de aceleração quase instantânea de divulgação e difusão, possibilidades de interação e a eventual facilidade de mensurar e avaliar os resultados das interações com os conteúdos. Porém, os dados e informações precisam estar abertos, disponíveis, íntegros e em formato que permita a remodelagem de acordo com o interesse do cidadão. Esta é a realidade geral dos órgãos públicos Brasil afora? Acreditamos que não.

O ideal democrático e isonômico de uma sociedade engajada, culta e pronta para a deliberação pública não esbarra somente na disponibilidade e infraestrutura dos instrumentos sociotécnicos para a (re)organização das discussões de suas necessidades e desejos na esfera pública, em busca de mais participação política, social e cidadã. Tem entraves também nas decisões políticas e administrativas dentro da gestão pública, na capacitação de seus servidores, na classificação e gestão de seus documentos e nas mudanças na forma como os dados são primariamente coletados no tecido social e são processos dentro da administração pública, que até alguns anos atrás não tinha a preocupação de tornar acessíveis os dados e viabilizar informação pública íntegra.

Tampouco havia preocupação com esse relacionamento digital, em interação, em conversação com cidadão, que encontra na internet informação sobre quase todo, mas têm dificuldades diversas na informação pública. Se já estava em curso uma nova orientação na relação dos serviços públicos voltada ao cidadão, encaminhada pelas iniciativas de governo eletrônico, a LAI coloca novo componente: ao tratamento da informação e a comunicação transparente como processo mais amplo do que a informação pura e simples em si, implicando a adaptação de instrumentos e ferramentas de comunicação às necessidades, possibilidades e interesses dos cidadãos e assim, reconhecer a complexidade da comunicação na

contemporaneidade. Envolver o cidadão em um fluxo comunicativo constante com o Estado e o interesse público coletivizado, enquanto sociedade.

Até aqui, poderíamos concluir então que um dos principais desafios da reflexão em torno do acesso à informação seria a articulação das tecnologias da informação e comunicação em torno dos SIC. Bastaria, de alguma forma, instalar os sistemas, treinar e capacitar servidores e divulgar. Mas, no contexto social que vivemos, ignorar que tais ferramentas solucionam problemas de disponibilidade – está tudo na internet, diriam - mas também exigem do Estado, de alguma forma, construir processos de ensino e aprendizagem para a construção do conhecimento compartilhado.

Uma oportunidade para o Estado, novamente, estabelecer uma lógica comunicacional dialógica e relacional com a sociedade. Preparar os servidores para que, junto com os cidadãos, estabeleçam processos e até troquem os papéis para uma dialética de fluxos de informação e conhecimentos que sejam bases de fortalecimento da nossa sociedade, da cidadania.

O cidadão que pede uma informação, deseja construir um conhecimento que, talvez, a administração pública não tenha alcançado. Este servidor, se permite – e conta com estrutura organizacional que seja verdadeiramente aberta, transparente – para firmar novo pacto pela cidadania, encontrado um Estado que seja de fato, mais aberto, transparente e, de tal forma criativo que confere liberdade necessária e suficiente para efetivamente novas práticas educativas que primem pela diversidade, descentralização, participação e colaboração.

Entendemos que os comunicadores podem utilizar o acesso à informação para estabelecer um processo educativo mais abrangente, se partimos da visão compartilhada por Morin (2011) e reconhecermos na complexidade, na interdisciplinariedade e na “religação da parte com o todo, texto e contexto, local e global, a enfrentar e superar os paradoxos e as contradições que a globalização tecnoeconômica exibe nos dias de hoje” como fatores significativos que podem contribuir para construção de pontes para as novas tecnologias à serviço da cidadania.

O próprio diálogo dos servidores com o cotidiano do cidadão precisa também ser mais explorado, colocando-o em sintonia com a realidade social das comunidades, de alguma forma preparando o servidor público ao relacionamento e ao mundo em constante transformação. Para atingir esse ponto, é preciso conhecimento e incorporação de linguagens, técnicas, ferramentas que permitam que o servidor público seja preparado dentro de um repertório comunicacional que seja reconhecido por ele como inovador, criativo e plural. Se o fluxo de informação e comunicação que o acesso às informações públicas irá alcançar essa proposição, também iremos investigar.

As organizações públicas estão desafiadas a desenvolver habilidades dentro de seu corpo de servidores, desenvolver novas lógicas a partir dos fluxos de informação, a organizar processos que permitam novas oportunidades de expressar conhecimentos a partir de dados abertos para comparar, calcular, sintetizar, descrever novas realidades. O Poder Público tem sido sistematicamente instado a fornecer dados abertos e segregados, facilitando a manipulação para gerar informação que possibilite o *accountability* – permitir a população maior controle e intervenção.

Porém, o trabalho dos servidores públicos está sendo readequado para uma realidade reticular e dialógica, onde desde a concepção do que é “dado”, do que é “informação” e como podem ser modelados interferem no processo de trabalho e relações de poder? E, como isto dificulta as relações democráticas, principalmente pela ausência de cultura de compartilhamento dentro de órgãos públicos?

Sugere uma descentralização na oferta de (re)leituras dos dados públicos, a co-criação de novos serviços e políticas públicas a partir da modelagem dos dados e maior participação social. Quando transpomos este caso estrito a uma realidade de comunicação pública, que se satisfaça com princípios como convertibilidade, livre acesso, ampla publicidade e utilidade pública, veremos que o Estado brasileiro possui marcos legais notadamente positivos, mas ainda distantes de uma real pluralidade ou de uma dinâmica cujo habitar realmente seja reticular?

Como Morin (2011) e Di Felice (2013) já intuíam, deveríamos nesse ponto, também contar – ou construir coletivamente – uma percepção de habitar os meios eletrônicos, no que tange os órgãos públicos, para além de princípios de governo eletrônico e caminhar para uma governança eletrônica ou digital.

O potencial de controvérsia, nesse ponto, está em dizer aos Estados que, a sociedade, que outrora delegou aos Estados esse poder de decisão – ou deliberação – sobre esse conjunto de informações, está requerendo esse poder de volta, aberto, irrestrito e com neutralidade. Um desafio difícil de compactuar, nesse momento, mas que vê como potencial epistêmico. Tenta-se, de forma direta, por meio legal, estabelecer que a regra, agora, é o acesso, e a exceção, o sigilo. Mas, será que este construto está socialmente estabelecido? De fato, qualquer cidadão pode solicitar a informação que deseja? Houve um debate público sobre o que pode ser considerado sigiloso ou não em relação a dados e informações públicas?

É uma visão que tornaria necessária, por definição, considerar a produção de conhecimento de interesse público, de produtos e serviços públicos como resultado intrínseco de interações dentro desse ecossistema, vindo de práticas políticas, econômicas e sociais constitutivas dessas interações, com uma topologia reticular não hierárquica e não determinada, tanto pelo sistema quanto pela sociedade e seu cotidiano.

Há desafios de diversos pontos de vista: de relação técnica e tecnológica, pelos sistemas de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físicos nos órgãos e também virtuais, com a transferência de tecnologia e código fonte; de caráter administrativo, ou seja, ter recursos financeiros e humanos que garantam servidores capacitados e que conhecem a lei.

Metodologia

Nosso trabalho, do ponto de vista metodológico, busca verificar, sob a perspectiva dos campos da Comunicação Pública e da Comunicação Organizacional, o caráter estratégico da comunicação para as organizações do setor público, neste

cenário na contemporaneidade extremamente complexo e de necessária articulação, diálogo e relacionamento com diferentes atores da sociedade civil na esfera pública.

Se, a premissa levantada – de que a Lei de Acesso à Informação está impactando a forma como os órgãos públicos estão lidando com dados e informações de interesse público -, em alguma medida deveremos identificar essas mudanças não só na cultura destas organizações, mas também em sua comunicação organizacional, carregando o já evidente processo de transparência passiva, de atendimento puro e simples da legislação – para a transparência ativa, que seria a nosso ver, o posicionamento dos órgãos públicos para o diálogo e o relacionamento com a sociedade não só na disponibilidade e tratamento das informações, mas uma mudança direta do serviço público e sua comunicação, vista como prestação de contas, a partir de um inferente exógeno (fora do "sistema" do Estado) – o cidadão -, o que já consolidaria o *accountability* como Haswani (2013), Pinho e Sacramento (2009) apontam.

À luz dessas reflexões, de caráter teórico-metodológico, partimos da delimitação desta investigação aos órgãos públicos no âmbito do estado de São Paulo. E, utilizando os próprios instrumentos da LAI, obtivemos um ranking dos órgãos públicos mais acessados ou buscados pelos cidadãos paulistas por meio dos SICs e e-SICs, tanto do Governo do Estado de São Paulo, tanto da Prefeitura Municipal de São Paulo. O intuito era escolher o órgão público a partir do fluxo de informações que os próprios cidadãos geraram desde que a LAI foi regulamenta em São Paulo, em maio de 2012.

Assim, somados os pedidos de informação de maio de 2012 até maio de 2015, os órgãos públicos que ocupavam o primeiro lugar neste ranking eram o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (DETRAN-SP) e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), respectivamente vinculados ao Governo e à Prefeitura.

Estes órgãos seriam, portanto, nosso campo de pesquisa para realização de um estudo exploratório, descritivo e qualitativo, conforme os pressupostos teórico-metodológicos apresentados por GIL (1999). O estudo exploratório proporcionará uma

visão geral, um maior conhecimento, aproximando o pesquisador sobre do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores.

Oferece ainda a possibilidade de combinação de outros métodos e técnicas; escolhemos a análise documental, como orienta MOREIRA (2010, p.269), pois “a checagem documental é elemento operacional indispensável no processo de auditoria, que também inclui a entrevista e a análise crítica para chegar ao relatório final sobre o objeto auditado”.

Assim, a organização pública objeto deste estudo terá não só sua política de comunicação avaliada pelo pesquisador, mas também outros elementos – documentais, simbólicos e culturais - sob análise qualitativa dos efeitos da lei federal nº 12.527/2011 e dos decretos estaduais e municipais deram maior impulso aos gestores públicos com a implantação dos SICs e e-SICs, resultando em novas práticas comunicativas a partir da interação com os cidadãos em busca de dados indexados para melhoria dos serviços públicos e prestação de informações de seu interesse.

Nesse ponto, as questões que procuraremos responder são: estas organizações públicas estão de fato promovendo um fluxo de informação e comunicação pública eficaz ou estão apenas cumprindo burocraticamente a lei, instalando estes Sistemas de Informação ao Cidadão? Após quase três anos em vigor, já é possível identificar na comunicação e relacionamentos estabelecidos por estes órgãos públicos uma mudança de paradigma ou de um modelo de transparência passiva para transparência ativa?

Organização da dissertação

Organizamos nosso trabalho, a partir do capítulo 1, quando fazemos uma revisão da literatura e dos campos do conhecimento que estudamos ao longo do curso de pós-graduação – Ciências da Comunicação, Ciências da Informação, Direito e Gestão de Políticas Públicas – trazendo aportes destas disciplinas para posicionar o acesso à informação como um direito de fato, não só reconhecido por essas áreas,

mas sobretudo demonstrando a validade dos seus respectivos olhares a nossa pesquisa, favorecendo uma análise crítica e a construção de uma visão mais ampla e abrangente possível sobre os processos comunicacionais que se apresentam dentro das organizações públicas a partir do momento em que a lei de acesso à informação modifica e dá novo marco institucional na relação do direito ao acesso à informação.

No capítulo 2, nosso foco é a Lei de Acesso à Informação em si, seus dispositivos jurídico-legais e regulamentações específicas na União e, mais detidamente, no Estado de São Paulo e no Município de São Paulo.

Isto posto, ao nos debruçarmos nestas legislações, acabamos por desenhar como os governos estadual e municipal desenharam seus organogramas, fluxos, redes e processos de atendimento à demanda de acesso à informação, ficando claro – e por que não dizer, transparente – como as visões político-administrativas de cada um destes entes da Administração Pública não só deram interpretações distintas da LAI, como instituíram políticas e estratégias de comunicação bem demarcadas, o que reforça a escolha do objeto e sua adequada especificidade à linha de pesquisa de Políticas e Estratégias de Comunicação do programa de pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo.

O capítulo 3 traz uma revisão da literatura mais específica sobre a comunicação governamental, buscando validá-la como um caminho importante para que o Estado e suas organizações cumpram com seu papel no grande e difuso campo da Comunicação Pública (CP), colocando a viabilidade e a importância deste ator social – o Estado – como um interferente do interesse público e a ação efetiva da Administração Pública, quer seja na garantia de direitos dos cidadãos como vê Haswani (2006, 2011, 2013a, 2013b), quer seja na efetiva relação com seus deveres – enquanto Estado e sociedade – mas ratificando a centralidade do cidadão para Duarte (2011, 2012) como orientador a correta ação de comunicação pública governamental.

O capítulo ainda posiciona a comunicação organizacional e sua visão holística como elementos que apontam necessidades de gestão da comunicação integrada

para que não só os cidadãos ocupem a centralidade do interesse público, mas também os servidores tenham espaço garantido na visão dos comunicadores habilitados a potencializar os fluxos de informação e comunicação gerados pela LAI e os SICs. Refletimos ainda sobre o papel das tecnologias da informação e comunicação (TICs) e a criação de um novo ecossistema comunicativo em consonância as ideias de Di Felice (2008, 2012, 2013).

A análise documental recairá sobre os órgãos públicos que centralizam as estratégias de mais acessado pelos cidadãos paulistanos, a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) da Prefeitura de São Paulo é o cerne do capítulo 4.

Nele, procuramos cumprir o objetivo de realizar um estudo de caráter exploratório, analítico e descritivo, tentando compreender o cenário social e político em que a Prefeitura de São Paulo e os cidadãos paulistanos estão localmente inseridos os 615 pedidos de informação feitos pelos cidadãos no e-SIC da Prefeitura paulistana, em uma abordagem essencialmente qualitativa, em que se procurou avaliar criticamente, a qualidade do pedido de informação feito pelo cidadão, a qualidade da resposta do órgão público ao cidadão, prazos (tempo de resposta) de atendimento ao pedido, recorrência (quantas vezes o cidadão precisou fazer algum tipo de esclarecimento para obter a informação que desejava), qualidade da informação prestada (se foi disponibilizado em dado aberto, passível de ser remodelado à critério do cidadão), grau de interferência (saber se o pedido de informação do cidadão gerou alguma mudança nos procedimentos da CET) e recursividade (se o pedido foi negado, e o cidadão levou o pedido à recurso, e eventual resposta).

Também faz parte desta análise crítica a entrevista concedida ao pesquisador pela gestora da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) da Controladoria Geral do Município (CGM) da Prefeitura de São Paulo.

O conjunto da análise dos dados será exposto no capítulo 5, onde faremos nossas considerações finais sobre a pesquisa e as contribuições deste trabalho ao qual nos dedicamos nos últimos meses. Apresentamos ainda em Anexos, os relatórios

disponibilizados pela Controladoria Geral do Município nos últimos três anos (2013, 2014 e 2015) com dados consolidados pela Prefeitura em geral; os relatórios da própria Companhia de Engenharia de Tráfego no mesmo período; o arquivo com os 615 pedidos de informação dos cidadãos (endossamos que estão sem dados pessoais dos requerentes); e legislação pertinente ao trabalho. Há, também, a transcrição completa da entrevista com a gestora da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) da Controladoria Geral do Município (CGM) da Prefeitura de São Paulo.

Este trabalho representa ao pesquisador uma oportunidade e um desejo. Traz a oportunidade de estudar um tema que julgamos atual e relevante para a área de comunicação, e mais ainda, aos profissionais de Relações Públicas, para que outros colegas de profissão encarem o setor público como um campo de atuação que necessita de nossos aportes teóricos, técnicos e práticos aliados à Ciência da Comunicação.

E, como satisfação do desejo, permitiu estudar, pesquisar, refletir, compartilhar com colegas e mestres, aprendendo com humildade nesta trajetória singular e particularmente pessoal de construir conhecimento e compartilhá-lo com a Academia e a sociedade, que queremos ver evoluindo para um horizonte mais ético, transparente e participativo nesta relação Estado e cidadãos.

1. O Estado e o direito ao acesso à informação pública governamental

Partimos das premissas de Haswani (2013) para situar o Estado como promotor de uma comunicação pública que garanta direitos. E, de Dallari (2013, p. 122) extraímos a concepção de Estado como a "ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território". Este conceito de Dallari tem a conveniência e justeza de sintetizar elementos estritamente ligados à noção de Estado, quais sejam o poder (implícito em "soberana"); política (presente em "bem comum" e seu vínculo ao um determinado "povo"; e, por fim, ao limite espacial (quando se define e limita em um "território").

Perseguimos aqui uma visão legitimada e positiva do direito ao acesso à informação pública, prevista na Constituição Federal de 1998, que diz em seu artigo 5º, inciso XXXIII, segundo o qual "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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

Mas, para chegarmos a concepção da garantia de acesso e ao fluxo de informações para uma comunicação pública governamental, é fundamental a correlação apresentada por Haswani (2013) entre direitos fundamentais, constitucionalismo e Estado de Direito, este último caracterizado pela primazia dos direitos fundamentais do homem, amparados pelo Estado com a lei. Este estatuto legal busca o equilíbrio nas relações do cidadão com o Estado, por meio de uma administração pública mais independente e harmônica.

Porém, como lembra Haswani (2013, p.39)

> No entanto, a igualdade teoricamente proporcionada pela norma jurídica acabou por gerar maior aumento das desigualdades sociais: o sistema ditatorial anterior, em que o Estado tudo podia, foi substituído por outro, igualmente forte, estratificado por classes sociais e vazado no poder econômico. (...) Esses interesses deveriam ser reconhecidos pelo ordenamento jurídico, sob pena de abrir um abismo entre o direito e a realidade social, colocando em risco o papel do Estado de regrador da vida em sociedade.

Sem a intervenção do Estado diante da influência do poder econômico e da lógica liberal, perderíamos o sentido de bem comum de um povo proposto na conceituação de Dallari. Recorremos novamente a Haswani (2013, p.41), que aponta

> Verificou-se, então, a necessidade imprescindível da participação popular na formulação e na gestão das políticas públicas como único recurso de assegurar-se a efetivação da igualdade. E, com ela, a noção de Estado Democrático de Direito, que traz como pressuposto a participação efetiva do povo na formação e na administração da coisa pública.

O poder político, que nossa Constituição assegura no parágrafo único do seu artigo 1º, evoca ainda a cidadania em seu inciso II. O pleno exercício da cidadania evidencia um sistema democrático que amadurece à medida que os relacionamentos entre cidadãos, grupos sociais, comunidades e o Estado e seus agentes públicos se estabelece em bases de confiança nesta sociedade.

> O cidadão, por anos mero sujeito passivo em condição de fruir de algumas prestações (de serviços), mas não de poder escolher as modalidades e as formas de organização desses serviços, adquiriu o direito não só de manifestar necessidades e exprimir descontentamento, mas também de individualizar procedimentos e opiniões que satisfaçam às suas exigências. (Haswani, 2013, p.44)

Faz parte do exercício democrático, da cidadania, por exemplo, solicitar informações ao Estado. O direito ao acesso à informação é, a nosso ver, essa manifestação de querer saber, de entender o ato do Estado, do governo. É a materialização de uma questão de seu interesse particular ou coletivo que deveria ser entendida e interpretada pelo administrador público como uma postura interessada em soluções e debate público de políticas públicas. Um indicador de cidadania ativa.

Isto se reforça na visão de Haswani (2013, p.55) ao estabelecer “relação entre direitos e a necessidade de leis que os explicitem. No Estado de Direito, é indispensável que estejam declinados como direitos fundamentais na Constituição e, ao mesmo tempo, tenham declaradas as suas garantias”. A lei federal 12.527/2011 tem este papel de garantir a publicidade estatal, dando ao inciso XXXIII do artigo 5º, ao § 2º do artigo 216 da Constituição Federal o regramento necessário ao

administrador público para que atue proativamente para dar condições ao exercício da cidadania e efetiva participação e controle social, fundamental para a democracia.

> Essa característica da democracia – presença da publicidade do poder estatal – é fundamental porque sua perspectiva ultrapassa o domínio do Estado democrático de Direito, estende-se no horizonte conceitual de **público** e, ligando os campos, estão os elos indispensáveis da **informação** e da **comunicação**. (Haswani, 2013, p.49)

Vejamos, pois, outras abordagens que se complementam à visão da Teoria Geral do Estado e que nos ajudam a entender como o fenômeno do acesso à informação pública e sua regulamentação pela Lei de Acesso à Informação traz outros componentes que tornam não só mais abrangente sua compreensão com exigem uma visão multidisciplinar para enxergarmos em cada parte, um todo extremamente e complexo.

1.1. Uma abordagem do Direito Administrativo

Define Di Pietro (2014, p.48) o Direito Administrativo como “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”. Este ramo do Direito estuda o cerne da Administração Pública e da atividade de seus integrantes, e tem por objeto os órgãos, entidades, agentes e atividades públicas. Ou seja, seu foco é a sistematização dos fins desejados pelo Estado, ou seja, o interesse público.

Lembra ainda a jurista que administrar “abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar” (Di Pietro, p.49). À expressão Administração Pública, vale ressaltar seus princípios, expressos no artigo 37º da Constituição Federal de 1998, em redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Isto posto, para nosso trabalho, os princípios da publicidade e da eficiência, merecem destaque. O princípio da publicidade, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, cuja tutela do interesse público só justifica o sigilo de seus atos processuais, “a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública” (Di Pietro, 2014, p.72).

Alerta-nos Di Pietro (2014, p.851) que

> o direito à informação, que se exerce na via administrativa, é mais amplo e pode referir-se a assuntos dos mais variados, como o conteúdo de um parecer jurídico, de um laudo técnico, de uma informação constante de um processo, de uma prova apresentada em concurso público, do depoimento de uma testemunha, etc.

Aos exemplos apresentados pela jurista, claramente voltados ao âmbito jurídico, podemos incluir outros mais, ligados às demandas sociais das comunidades, como escalas de equipes médicas em hospitais públicos, absenteísmo de professores em escolas públicas, repasse de verbas do governo para universidades públicas, laudos e processos de licenciamento ambiental em grandes outras de infraestruturas.

Importante ressalvar que, nestes exemplos citados, não caberia o recurso do *habeas datas* (também previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, inciso LXXII) pois “o habeas datas assegura o conhecimento de informações relativas à própria pessoa do impetrante; e o objetivo é sempre o de conhecer e retificar essas informações, quando errôneas, para evitar o seu uso indevido” (Di Pietro, 2014, 851). A medida judicial cabível, em caso de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, por exemplo, esgotadas as vias recursais previstas na lei federal 12.527/2011, seriam uma ação ordinária ou mandado de segurança.

Dos princípios da Administração Pública, o mais recente – eficiência – foi introduzido no artigo 37º da Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Ele exige que o exercício da atividade administrativa – inclui-se aí a atuação dos servidores e a prestação dos serviços públicos atenda requisitos de presteza, adequabilidade, perfeição técnica, produtividade e qualidade. Este princípio tem forte

influência dos objetivos da Reforma Administrativa do Estado, engendrada no Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995. Sobre esta proposição de reforma, falaremos mais adiante.

1.2. Uma abordagem das Ciências da Informação

Para entendermos como o direito à informação governamental se constitui em uma abordagem relevante para este trabalho, recorremos a alguns autores e pesquisadores da área das Ciências da Informação, pois perseguimos a compreensão mais ampla possível da relação do acesso e como ele se legitima e materializa como informação governamental. Segundo Cruz (2013, p.371), a informação governamental está

> materializada nos documentos governamentais – assim como o direito de acesso a esta informação e a positivação por meio das normas jurídicas. Esta informação governamental é produzida, recebida, acumulada, tratada e gerida pela Administração Públicas e seu corpo burocrático, sendo este último responsável por proporcionar o acesso a documentos públicos e à informação neles contida.

Vimos na seção anterior que a publicidade determina a divulgação do ato administrativo, torna-o oficial para que a sociedade conheça seu teor e efeitos. A importância deste princípio traz à tona questões éticas que merecem também ser postuladas, pois

> Tolhidos da possibilidade de acesso à informação e ignorantes em relação ao processo de tomada de decisões, os cidadãos são mantidos à distância do governo e da administração, sem possibilidade de abrir canais de comunicação e discutir as políticas implementadas nem exercer qualquer tipo de controle sobre aquele governo. Cabe ao Estado prover ou viabilizar o acesso à informação. (Cruz, 2013, p.372)

Entendemos, pois, que a Administração Pública é capaz de produzir informação, suficiente para estabelecer com a sociedade interações que contribuam para a consecução da democracia, onde a garantia de direitos produz uma relação dialógica entre cidadãos e governo. A informação pública governamental é essencial, portanto, não só para propiciar a participação da sociedade no momento de

formulação de políticas públicas, mas também permitir a esta mesma sociedade a compreensão das decisões do governo. Haja vista que, para a tomada de decisão governamental, esta respalda-se em informações que, interpretadas, conduzem a uma ação.

Cruz (2013, p.378) nos lembra que,

> De 1991 a 2012, o Congresso Nacional promulgou três leis (8.159/1991, 11.111/2005 e 12.527/2011) e o governo federal as regulamentou pela edição de sete decretos (2.134/1997, 2.910/1998, 4.497/2002, 4.553/2002, 5.301/2004, 7.724/2012 e 7.845/2012) que tratam do acesso a e do sigilo dos documentos públicos, o que demonstra que a positivação do direito à informação não é um problema em si. Podemos dizer que, no Brasil, o direito à informação já está positivado, ou seja, garantido na esfera da validade, na expressão habermasiana, por uma série de normas jurídicas, compostas pela Constituição Federal, leis e decretos. No entanto, o reconhecimento ético que precede a positivação dos direitos fundamentais não se fez presente, no caso específico, na sociedade brasileira, principalmente na burocracia governamental.

A lei nº 8.159/1991, chamada também como Lei de Arquivos, nas palavras de Jardim (2013, p. 384),

> Em 1991, a Lei de Arquivos garantiu pela primeira vez no Brasil a perspectiva de um regime jurídico arquivístico no qual fossem configurados atores e processos, envolvendo Estado e sociedade, relacionados às políticas e formas de gestão das informações arquivísticas governamentais. Sob os ventos da ideia de democratização da informação como pauta do processo de construção da democracia após 21 anos de ditadura militar, a Lei de Arquivos, apesar das dificuldades de sua implantação nos planos federal, estadual e municipal favoreceu avanços significativos como:
>
> - O início da ruptura com o modelo de arquivo histórico, atrelado a uma perspectiva patrimonialista, que caracterizava a maior parte das instituições arquivísticas brasileiras;
> - A definição da autoridade arquivística dos arquivos públicos brasileiros como gestores do ciclo vital de documentos arquivísticos, desde a sua produção à destinação final, nas diversas esferas da administração pública;
> - A introdução da gestão de documentos como instrumento de racionalidade e transparência da administração pública sob a ação político-normativa das instituições arquivísticas públicas.

Somente 20 anos mais tarde, com a promulgação da lei nº 12.257 em 2011, cujos dispositivos revogam o capítulo V da Lei de Arquivos é que o regime jurídico arquivístico iniciado em 1991 ganha novo impulso, valorizando a gestão da informação, sob o ponto de vista documental, colocando também os servidores de carreira com formação em Ciências da Informação, dando caráter estratégico a ordem arquivística. "No modelo weberiano de burocracia, as ações administrativas são contínuas e tem registros documentais como suporte" (Jardim, 2013, p.386).

Assim, temos que a gestão dos documentos na esfera governamental passou a gozar, na história recente do país, novo patamar, porém ainda não totalmente sedimentado como uma estratégia governamental efetiva para cumprir as leis que regem sua atuação e processos. Como ressalva Jardim (2013, p. 386-387),

> A gestão dos documentos e arquivos configura-se, a partir da segunda metade do século XX, como política e instrumento de governança e também de controle social do Estado pela sociedade. Tal não ocorreu, de forma geral, no Brasil e no cenário latino-americano. A ordenação informacional (e não apenas a arquivística) do Estado brasileiro – exceções à parte – ainda é historicamente precária, reflexo de zonas de opacidade informacional, resultantes das lacunas de transparência imensas reservas de opacidade na gestão do que é público-estatal. Os diversos distanciamentos entre o Estado e a sociedade brasileiros refletem-se em várias dimensões:
>
> - Nas lógicas de produção dos documentos públicos arquivísticos;
> - Nos graus (ou na total ausência) de gestão documental quando as informações são requeridas no processo decisório governamental pelo agente do Estado ou pelo cidadão;
> - Na preservação e uso social dos documentos governamentais como fonte para o direito social à memória.

Ou seja, nos dispositivos que auxiliam o processo de implantação da Lei de Acesso à Informação, veremos que a gestão da informação governamental passa, a partir da Constituição Federal, a ter status de política pública, uma vez que a correta gestão dos arquivos, assegura ao cidadão, um recurso - informação - pelo direito consagrado ao acesso à informação e à publicidade dos atos da Administração Pública. Mas o status não corrobora com as práticas da Administração Pública de forma ampla e irrestrita, encontrando em diversos níveis e esferas do Poder Público, alguns entraves. Ainda nas palavras de Jardim (2013, p.387),

> Certamente ocorreram avanços na gestão arquivística em duas décadas, especialmente no plano federal, em alguns estados e, de forma menos acentuada, nos municípios. No entanto, a ausência de políticas públicas e ações técnico-científicas de caráter arquivístico na maioria dessas instâncias confronta os diversos setores do Estado brasileiro com as exigências da LAI. Neste confronto, o ônus da opacidade informacional do Estado recai em especial sobre a cidadania.

Ainda na seara das Ciências da Informação, destacamos o artigo de Indolfo (2013) que apresenta uma análise dos depoimentos de servidores públicos federais, entrevistados para sua pesquisa de tese de doutorado, quanto as percepções dos servidores sobre a implantação da Lei de Acesso à Informação nos serviços de arquivo de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Das considerações finais de Indolfo (2013, p.549), destacamos,

> Quanto à promoção de ações concretas que viabilizassem um amplo acesso às informações públicas poucos são, ainda, os programas, projetos e serviços implementados. Quanto maior e melhor for a promoção ao acesso à informação governamental, mais democráticas se tornarão as relações entre o Estado e a sociedade civil. A melhoria na oferta das informações "acessíveis ao público" envolve a superação de um conjunto de problemas, tanto de ordem técnico-procedimentais como político-administrativa.

Assim, verificamos que, do ponto de vista das Ciências da Informação e, com base nos marcos legais que a Constituição Federal apresenta, e legislações infraconstitucionais ulteriores vigentes, o direito ao acesso à informação pública governamental passa prioritariamente, por uma gestão arquivos e documentos públicos, previstos na lei federal nº 8.159/1991, cujos dispositivos que regulavam o acesso e sigilo dos documentos públicos foram revogados pela lei federal nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação.

Considera-se, do ponto de vista do legislador e, para instrumentalizar e dar condições ao Estado e ao administrador (gestor) público que irá operacionalizar esse fluxo de informações como essencial a constituição de serviço arquivístico para gestão documental elementos de prova e informação, a partir de documentos produzidos, recebidos, avaliados e processados, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipais em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

1.3. Uma abordagem da Gestão de Políticas Públicas

O Estado brasileiro, por vezes reduz a discussão em torno do acesso à informação a uma relação protocolar de gestão documental de dados e informações, e ignora que suas práticas estão carregadas de discursos que interferem até mesmo na organização da Administração Pública em si.

Veremos com autores que se debruçam essencialmente sobre a gestão e administração pública como o conflito de modelos de gestão das organizações públicas brasileiras estão não apenas historicamente em conflito e não se consolidam por longos períodos, mas também em constante processo de construção de sentidos próprios que possam dar estabilidade a uma visão de gestão pública que equilibre demandas políticas e sociais com uma organização burocrática que seja reconhecida com eficaz e eficiente.

> Existe um desafio contemporâneo na visão e missão das organizações públicas que é trazer um racional processual, sígnico e operacional de uma organização privada para o setor público. Fazendo uma síntese sobre o percurso de Paula (2005) sobre a edificação da nova administração pública, podemos afirmar que, na base das origens dos modelos de reforma e gestão do Estado, o pensamento neoliberal, a teoria da escolha pública e o movimento gerencialista, cuja abordagem de reforma e gestão do Estado conhecida como *new public management* "transforma ideias, valores e práticas do domínio da administração de empresa em um referencial para o setor público" (Paula, 2005, p.27).

Sobre o pensamento neoliberal, Paula (2005, p.28) aponta

> De acordo com esse pensamento, as funções do Estado seriam basicamente três: manter segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública. (...). Na visão dos liberais, o mercado tem virtudes organizadoras e harmonizadoras, estimulando o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a justiça e a riqueza. Essas ideias alimentaram, a expansão do capitalismo no Ocidente e influenciaram os economistas e pensadores neoclássicos.

Trazendo nosso olhar ao cenário brasileiro, teremos como fatores que influenciam nossos processos de reforma, características ligadas ao patrimonialismo,

forte poder centralizador e de autoridade, as sucessivas crises políticas e econômicas, sobretudo pelo modelo nacional de desenvolvimento. Alguns aspectos culturais do Brasil influenciam e caracterizam nossa cultura e *modus operandi* em seus fundamentos históricos.

Como nos alerta Haswani (2013) ao relembrar os ensinamentos do emérito historiador Professor Raymundo Faoro em sua obra seminal "Os Donos do Poder", o poder político não era exercido nem para atender aos interesses das classes agrárias, ou latifundiárias, nem àqueles das classes burguesas, que mal se haviam constituído como tal.

O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. Era, em termos de Weber, um “estamento burocrático”, que tinha se originado na formação do Estado português dos tempos dos descobrimentos, senão antes, e que se reencarnaria depois naquilo que ele chamaria de o “patronato político brasileiro”.

O estamento burocrático que Faoro identificou tinha tido sua origem no que Weber denominava de “patrimonialismo”, uma forma de dominação política tradicional típica de sistemas centralizados que, na ausência de um contrapeso de descentralização política, evoluiria para formas modernas de patrimonialismo burocrático e autoritário, em contraposição às formas de dominação racional-legal que predominaram nos países capitalistas da Europa Ocidental.

A contribuição de Faoro aqui vai além da utilização dos conceitos weberianos e da interpretação que deu do sistema político brasileiro: ela consiste, fundamentalmente, em chamar a atenção sobre a necessidade de examinar o sistema político nele mesmo, e não como simples manifestação dos interesses de classes.

> A herança colonial contribuiu para que a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público se tornassem traços distintivos da administração pública brasileira, que persistiram durante a República Velha (1889-1929) e a era Vargas (1930-45). Essas características não impediram as primeiras tentativas de

> profissionalização do serviço público, que têm sua origem no governo Vargas. Em 1933 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), que se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Do ponto de vista prático, o departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal. Entre 1945 e o golpe de 1964, ocorreram várias tentativas de se retomar a reforma como mesmo ímpeto inicial, fortalecendo o sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e a organização do Estado. (Paula, 2005, p. 106)

Como Paula (2005) preconiza ao indicar que a nova administração pública, na visão de Bresser-Pereira, se distingue da visão burocrática pelos princípios do gerencialismo, perseguindo uma administração mais profissional, organizada em carreiras, com certo grau de competição, com indicadores de desempenho transparentes, controle de resultados, requer uma gestão mais que valorize a participação e a iniciativa do servidor público. Nossas impressões neste trabalho, porém, ainda identificam que o modelo gerencialista ainda não se completou, como veremos exemplificados nos capítulos 2 e 4.

> Em síntese, a história da administração pública brasileira foi marcada pelo autoritarismo e por três tipos de patrimonialismo: o tradicional, o burocrático e o político. Vale ressaltar que os dois últimos moldaram a tecnocracia brasileira do regime militar, que sofisticou o uso patrimonial dos cargos públicos e reforçou o caráter centralizador do Estado. (Paula, 2005, p.107)

Vem a crise econômica ainda durante o regime militar, que colocou o Estado como principal promotor do “milagre econômico”, causou nos anos 80 um cenário que colocava uma nova reforma do Estado no centro da agenda política.

> Schwartzman então antecipava a polarização que circundaria a abertura política e o processo de reforma do Estado: de um lado, estaria o Estado patrimonial, irracional, autoritário e as necessidades de planejamento governamental e intervenção do Estado na vida econômica e social do país; de outro, os setores da sociedade que se dizem autônomos, descentralizadores e representantes do racionalismo privado dos grupos sociais mais organizados e as ideologias liberais de não-intervencionismo e privatismo. Em síntese, haveria uma oposição entre os intervencionistas e os liberais, mas na visão do autor, para construir um novo Estado, o país precisaria superar os extremos, realizando duas transições fundamentais:
>
> - Superar o patrimonialismo, a ineficiência, o burocratismo e o autoritarismo estatal em benefício de um Estado mais moderno,

> democrático e consciente de suas responsabilidades perante a sociedade;
> - Superar o liberalismo esclerosado que confunde liberdade com privatismo e criar condições para a implantação de um sistema político mais diversificado do ponto de vista da representação e participação. (Paula, 2005, 111)

No embate entre os extremos, cujo estudo das reformas do Estado é debatido há anos dentro da Ciência Política e da Administração Pública, fica patente que o olhar paradigmático para o Estado convergente para colocá-lo no centro do debate, com alta responsabilização, considerando a burocracia estatal e os arranjos dos meios e técnicas administrativas como foco de gestão. Isto reforça a visão de Haswani (2013) como a comunicação pública estatal como garantia de direitos.

> Na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepujaram a dimensão sociopolítica. Dessa forma, não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde, e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza públicas que afetam a vida social no presente e no futuro. (Paula, 2005, p.115)

A partir dos anos 90 – a Reforma do Estado gerencialista – se destaca por colocar esta dimensão sociopolítica no debate que, como pontua Paula (2005, p. 115)

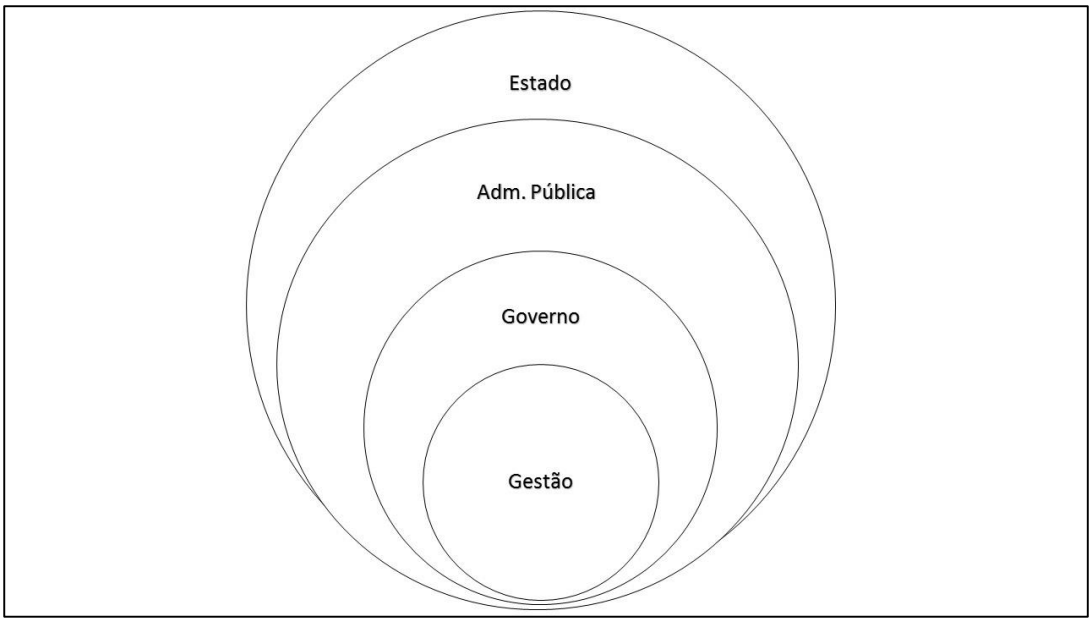
> Analisando o processo de reforma é possível identificar duas vertentes: a gerencial, que se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referenciais as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos; e a societal, que herdou as ideias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.

Ambas as vertentes trazem conceitos de descentralização, se denominam “novo modelo de gestão pública”, se opondo ao modelo burocrático até então vigente. Também colocam em seu discurso a ampliação democrática pela inserção e participação da sociedade civil na administração pública.

A vertente gerencial foi implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A vertente societal propõe a experiência de poder local de gestão pública e viabilização da participação popular. Quando da posse de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), “gerou expectativa de que a mesma se tornasse a marcado

do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive nas políticas sociais" (Paula, 2005, p.116).

Figura 2 - Dimensões do Estado na gestão da comunicação governamental.



Fonte: autor.

Eis o embate que estamos vivenciando em diversos órgãos públicos brasileiros, uma mudança cultural e de paradigma na forma como serviços públicos e políticas públicas são formulados, desenhados, ofertados, geridos e avaliados. É clara a importância da gestão pública na realização do interesse público porque é ela que vai possibilitar a execução e o controle da eficiência administrativa do Estado, na realização do que é considerado um bem público, comum a todos, de forma política e democrática dentro das normas administrativas estabelecidas.

1.4. Uma abordagem das Ciências da Comunicação

Portanto, a comunicação deve estar permeada nos princípios, nos meios, recursos e processos dos serviços de uma organização estatal. A Constituição Federal de 1988 deu à Administração Pública, maior responsabilidade à União, Estados e municípios na execução de atividades antes conduzidas diretamente pela União.

A soberania, tal como ensina Dallari (2013) pertence à União, mas há a distribuição de competências, sem hierarquia. “Assim sendo, quando se tratar de assuntos de competência de uma unidade federada [Estados e Municípios], esta é que pode legislar sobre o assunto, não a União, e vice-versa” (Dallari, 2013, p.255).

Cicília Peruzzo lembra de proposição de Vieira (2000) sobre direitos de quarta geração – incluindo aí direitos comunicacionais – “tais como o acesso às informações e à informação segura” (Peruzzo, 2009, p.173). A professora aponta ainda que “o exercício do direito à comunicação só é exercido plenamente se os demais direitos humanos (ou direitos de cidadania) forem respeitados. Isto quer dizer que o direito à comunicação e o direito à cidadania são, na verdade, um único processo”.

Para Peruzzo (2009, p.174), a realização do direito ao acesso à informação, à comunicação, ao conhecimento e à cultura pressupõe:

> a) Que as informações e todas as formas de conhecimento sejam difundidas e estejam ao alcance do receptor. O ambiente mais amplo de relacionamento público-social favorável seria o de democracia política e midiática, além de econômica. Ou seja, o direito à comunicação se realiza onde há democracia política, meios de comunicação democráticos e distribuição da riqueza gerada socialmente.(...)
> b) Reconhecimento de que toda pessoa tem o direito de ter condições de compreender e absorver a informação (nível de abstração elevado), usufruir e fruir dos bens culturais e se empoderar do conhecimento. Em outras palavras, o direito de acesso à informação, ao conhecimento e à cultura pressupões que toda pessoa tenha capacidade intelectual para entender e apreender os conteúdos veiculados, suas linguagens e seus significados.

A Lei de Acesso à Informação é, portanto, um instrumento do Estado para que os governos possam cumprir, grosso modo, seu papel normativo de informar o cidadão e garantir a ele o direito de ser informado e de obter a informação que desejar e estabelecer assim, uma comunicação. A lei é federal, mas demanda a regulamentação específica em Estados e Municípios, como veremos no capítulo 2. Porém, como adverte Haswani (2013, p. 165):

> para fornecer informações, é necessário que sejam acessíveis e compreensíveis, antes de tudo, ao público interno – os próprios agentes públicos estatais/governamentais. No Brasil, é muito comum encontrarmos cidadãos queixosos de “bater de porta em porta” ou “cansar do jogo de empurra” quando da procura de informações sobre serviços públicos – situações que denunciam falhas na comunicação processada no interior das instituições.

A Carta Magna deu novo status para o cidadão que, de coadjuvante, passa a ser sujeito ativo e interferente na dinâmica política e relacional na democracia brasileira, por meio do exercício da cidadania. O que torna evidente, o esforço, ainda que muito concentrado ainda no processo legislativo federal, estadual ou municipal, de criação de instrumentos que organizam a democracia direta e criam mecanismos para a participação da sociedade na Administração Pública, criando um paradigma institucional e de governança para estas organizações públicas.

Quando apresentamos na seção anterior as vertentes gerencial e societal da reforma do Estado nos anos 90, abrimos caminho para uma discussão que permeia a Lei de Acesso à Informação não só como instrumento deste direito à informação, mas também como um indutor na sociedade de uma nova relação entre comunicação e cidadania, a partir de fluxos que podem vir a capacitar os cidadãos a uma maior participação política, (re)formando-o também para dominar os fluxos informacionais e dele extrair mais conhecimento, inovação, promover controle social e liberdade.

Recoloca-se por meio da cidadania, o cidadão como sujeito de direitos. Este deve encontrar pelo Estado mecanismos que para Duarte (2012, p. 103) possam

> assegurar e estimular os indivíduos a exercer os direitos civis e políticos e de conquistar, em definitivo, os direitos sociais. Assim sendo, a participação deixa de ser apenas um ato político e passa a ser também um ato educativo, na medida em que, por meio dela, novos conhecimentos são gerados e conquistas viabilizadas. Consequentemente, a ampliação da cidadania confere ao homem o potencial para agir enquanto sujeito e não simples objeto de sua história.

Vamos, portanto, lembrar do conceito de participação, assim definido por Duarte (2012, p.101)

> Participação é o componente indispensável do processo de construção da cidadania e as formas de garantir sua realização representam, na sociedade atual, caracterizada como do

> conhecimento, verdadeiros instrumentos estratégicos de desenvolvimento de um país. Hoje, um dos grandes diferenciais competitivos entre as nações é a competência humana de sua população na produção e uso intensivo do conhecimento.

Ainda que as organizações públicas tenham implementado instrumentos para maior participação popular, por meio de consultas e audiências públicos, conselhos consultivos ou deliberativos, a verdade é que há baixa qualidade na participação da sociedade, desconhecimento geral destes instrumentos ou anomia. O recente histórico de redemocratização do Brasil registra ao longo dos anos um rearranjo de formas políticas, sobretudo dos movimentos sociais.

> É certo que as estruturas de participação ainda são difusas e pouco organizadas, e que seu processo de construção é tímido e fragmentário, mas também é fato que a comunicação e as novas tecnologias da informação têm influenciado decisivamente o processo de transformação da sociedade brasileira, em especial o estabelecimento de uma nova cultura política, que propugne pela participação política baseada na conscientização e não simplesmente no dever cívico do voto. (Duarte, 2012, p.102).

Chegamos então à definição de cidadania apresentada segundo as ideias de Marshall

> A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida (Marshall apud Duarte, 2012, p.103)

Compartilhamos da ideia de que “a comunicação é hoje ponto de partida e de encontro para o processo de reaprendizado da cidadania” (Duarte, 2012, p.105). Enxergamos na Lei de Acesso à Informação (LAI) como instrumento que pode dinamizar o acesso à informação, pelo mecanismo dado ao cidadão para ter um fluxo propício para a participação e, uma vez obtida a informação gerar debates sobre questões públicas a partir de um referente concreto. Isto poderia servir para combater uma situação recorrente apontada por Duarte (2012, p.112) pois,

> o cidadão enfrenta problemas sérios, a começar pela informação disponibilizada que nem sempre é o que ele necessita – é, antes de tudo, aquilo que interessa ao órgão ou empresa divulgar. Além disso, impera uma política do "Fazemos a nossa parte – os dados estão na internet!" – se o cidadão tem acesso a eles ou não é insignificante, pois o compromisso com a transparência já teria sido assegurado pela publicação do conteúdo em sítios oficiais.

Não estaria o Estado com receio do acesso à informação, como previsto no texto Constitucional – e, por isso, regulamenta por meio da Lei de Acesso à Informação o poder social da busca pelo conhecimento, do direito social de ser informar a respeito do que quer que seja, e a qualquer momento? A informação pública pode contar com a comunicação como instrumento de cidadania? Acreditamos que

> comunicação e cidadania são conceitos interligados, cujo crescimento e aperfeiçoamento reforçam a existência mútua. A comunicação deve ser plena a tal ponto que possa oferecer ao cidadão condições de se expressar enquanto personalidade crítica e autônoma, emancipar-se e compreender-se, de modo a fomentar uma capacidade de organização e mobilização dos sujeitos [o próprio Estado, insere-se aqui] que consistirá, em última instância, na concretização de uma cidadania [incluímos, também, transparência] ativa, fruto do aprendizado, da produção coletiva de saberes, capaz de romper formas de exclusão e opressão e encontrar caminho e modelos próprios de organização da vida coletiva. (Duarte, 2012, p.113)

Assim, fica evidente que o Estado tenta por meio dos espaços conhecidos como SICs e e-SICs controlar o acesso à informação, estabelecendo canais, fluxos, níveis e processos dialógicos e relacionais entre sociedade civil e Poder Público.

Toda essa lógica sistêmica parece servir a uma racionalidade positiva, mas ao contrário, pode servir ao interesse de grupos dominantes que podem usar os instrumentos positivados pela Lei de Acesso à Informação de forma tecnocrática, o que afastaria o cidadão do interesse em participar e exercer seus direitos sociais perdendo, por conseguinte, os sentidos estabelecidos, dentro da esfera pública, por colaboração, compartilhamento e relacionamentos.

2. A Lei de Acesso à Informação no Estado e no Município de São Paulo

Vimos no capítulo anterior que a Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, já apresenta em seus dispositivos princípios que deveriam fazer da Administração Pública aplicar ações de transparência pública, integridade administrativa e participação popular de forma regular.

Discute-se que faltava regulamentações para que esses princípios fossem aplicados na prática. Com esse desafio, o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade de liderar a *Open Government Partnership* (OGP) cumprindo metas internacionais que apontavam para iniciativas para a abertura de processos de tomada de decisões e tem o propósito de aumentar a participação popular na gestão pública.

A Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão federal que administra, orienta e fiscaliza a execução da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos federais. Seu modelo de gestão foi o marco inspirador para a criação da Controladoria Geral do Município (CGM) da Prefeitura de São Paulo. Os modelos de gestão e organização da regulamentação da LAI não conferem semelhança entre CGU (União), CGM (Município) e a dupla formada pelo Arquivo Público e a Ouvidoria Geral (que no âmbito do Governo do Estado de São Paulo compartilham a gestão dos SICs e a divulgação da cultura de transparência no Estado).

Voltando um pouco ao foco no Executivo Federal, as ações do governo nessa área partiram de iniciativas que foram encaminhadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - ConSocial. Uma das estratégias do programa político do governo federal tem como premissas o diálogo com movimentos sociais de forma mais tácita. O evento ConSocial teve etapas municipais e estaduais que previam consultas em todo o país para traçar diretrizes para criação de políticas que ensejavam fortalecer processos mais democráticos e participativos.

Paralelamente a promulgação da Lei de Acesso à Informação em 2011, outras iniciativas de suporte ou sustentação de uma política de transparência pública e de garantia do direito de acesso à informação foram a instituição do Portal de Dados

Abertos do Governo Federal, que reúne dados e aplicativos em formato aberto sobre políticas públicas, previdência social, setores da economia, entre outros temas. Também foi necessário regulamentar a LAI no âmbito do governo federal, através do decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, exatamente no mesmo dia em que a lei passou a vigorar oficialmente em todo o Brasil.

Basicamente este decreto define à Controladoria Geral da União o papel de difusor da cultura de transparência em caráter nacional para a sociedade e, de forma mais específica, no âmbito da administração pública federal, promover treinamentos e capacitações aos servidores públicos federais.

Também cria uma Comissão Mista de Reavaliação das Informações, cuja presidência foi definida à Casa Civil e que tem poderes para rever de ofício (ou seja, sem necessária provocação por parte de recursos dos cidadãos pelos SICs) a classificação das informações e servir como última instância recursal dos pedidos dos cidadãos.

Veremos nas próximas seções deste capítulo como o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo criaram estratégias bastante distintas para a regulamentação da LAI no âmbito da administração pública sob suas competências.

2.1. Regulamentação da LAI no Governo do Estado

O decreto estadual nº 58.052 de 16 de maio de 2012, regulamenta e determina ao Arquivo Público do Governo do Estado de São Paulo, a condição de órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), cuja responsabilidade é formular e implementar a Política Estadual de Arquivos e Gestão de Documentos, devendo propor normas, procedimentos e requisitos técnicos complementares, visando o tratamento da informação e, por conseguinte, o acesso às informações públicas.

Ressaltamos o caráter de gestão documental dado pelo Governo do Estado na regulamentação da LAI em 2012. A nosso ver, isto sugere que havia maturidade

suficiente dentro do Arquivo Público para liderar o processo de implantação da lei federal, como vimos em artigo de Bernardes (2013), passado um ano da atuação e liderança do Arquivo Público no processo.

Ainda sobre o decreto estadual nº 58.052/2012, destacamos,

> Artigo 5º - A Unidade do Arquivo Público do Estado, na condição de órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP, é a responsável pela formulação e implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos, a que se refere o artigo 2º, inciso II deste decreto, e deverá propor normas, procedimentos e requisitos técnicos complementares, visando o tratamento da informação.
> Parágrafo único - Integram a política estadual de arquivos e gestão de documentos:
> 1. os serviços de protocolo e arquivo dos órgãos e entidades;
> 2. as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso - CADA, a que se refere o artigo 11 deste decreto;
> 3. o Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações - SPdoc;
> 4. os Serviços de Informações ao Cidadão - SIC.

As Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA) desempenham um importante papel disseminador da gestão documental nos órgãos da administração pública estadual, pois são integradas por 5 (cinco), 7 (sete) ou 9 (nove) membros, designados pela autoridade máxima do órgão públicos, sendo então servidores de nível superior das seguintes áreas: jurídica, administração, finanças, arquivo e protocolo, tecnologia da informação. Fica aberta a participação de outras áreas – como a comunicação, por exemplo - por representantes de forma específica e dependendo da documentação a ser analisada.

Do decreto supracitado, vale apontar que,

> Artigo 12 - São atribuições das Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso - CADA, além daquelas previstas para as Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo nos Decretos nº 29.838, de 18 de abril de 1989, e nº 48.897, de 27 de agosto de 2004:
> (...)
> Parágrafo único - Para o perfeito cumprimento de suas atribuições as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso - CADA poderão convocar servidores que possam contribuir com seus conhecimentos

> e experiências, bem como constituir subcomissões e grupos de trabalho.

Vimos na seção anterior que, conforme o item 4 do artigo 5º do decreto estadual nº 58.052/2012 a organização e fluxos de informações está orientado à disciplinar os documentos gerados ou sob custódia do Governo do Estado. Vale observar a instrução direta no inciso II do artigo 6º,

> Artigo 6º - Para garantir efetividade à política de arquivos e gestão de documentos, os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual deverão:
> I - providenciar a elaboração de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos de suas atividades-fim, a que se referem, respectivamente, os artigos 10 a 18 e 19 a 23, do Decreto nº 48.897, de 27 de agosto de 2004;
> II - cadastrar todos os seus documentos no Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações - SPdoc.

O SPdoc é um sistema informatizado, com interface web, concebido dentro da política estadual de gestão de documentos do Governo do Estado. Tem seu fluxo iniciado a partir de um Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade dos documentos das atividades-fim de cada órgão público estadual, orientando desde a produção documental até a sua destinação final: eliminação ou guarda permanente. Foi desenvolvido pelo Arquivo Público do Estado, por meio do seu Departamento de Gestão do SAESP e a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP.

2.2. A Corregedoria Geral da Administração - CGA

A Corregedoria Geral da Administração (CGA) tem como missão institucional a preservação e promoção dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade dos atos de gestão, bem como da probidade dos agentes públicos estaduais. Notadamente, os mesmos princípios que regem a Administração Pública, em linhas gerais.

Dentre as atribuições da Corregedoria Geral da Administração (CGA) destacamos aquelas que diziam respeito essencialmente ao direito de acesso à

informação no âmbito do Governo do Estado de São Paulo: verificar a regularidade das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional e dos atos praticados por agentes públicos; Propor medidas com o escopo de padronizar procedimentos, sanear irregularidades técnicas e administrativas e, quando necessário, impor responsabilidades. Também se previa o acompanhamento da execução das contratações e terceirizações, viabilizando e divulgando informações sobre o assunto, objetivando seu uso como instrumento de gestão.

Julgamos pertinentes esses destaques, pois o foco, via de regra, dado aos preceitos legais de transparência pública e controle social tem centrado esforços mais nas garantias de probidade da gestão de recursos financeiros, combate à corrupção e execuções orçamentárias do que necessariamente visão mais ampla de cidadania e participação popular. Também estavam no rol da CGA a proposição de medidas e coordenação de projetos visando à integração de sistemas de informações, no âmbito da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, para fins de controle.

Por fim, à CGA também lhe cabia a organização e administração do Portal da Transparência Estadual, no sítio eletrônico http://www.transparencia.sp.gov.br/, que disponibiliza dados relevantes da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional para fins de controle social dos contratos de gestão e convênios.

2.3 A Ouvidoria Geral do Estado

Recentemente, o decreto estadual número 61.175 de 18 de março de 2015 faz uma importante mudança no fluxograma da administração pública estadual, ao nosso ver, tornando mais clara a visão político-administrativa da gestão do Sistema Integrado de Informação ao Cidadão do Estado de São Paulo (SIC SP): o Arquivo Público do Estado de São Paulo cuida essencialmente da gestão dos SICs por meio do seu sistema, e a política de transparência e fomento desta cultura ficam atribuídas à Ouvidoria Geral do Estado.

A mudança regulamentada neste decreto, incluiu também um desmembramento: a Ouvidoria, que antes da promulgação do supracitado decreto

estava subordinada a Corregedoria Geral da Administração, passa a ter corpo próprio e muda sua posição no organograma da Administração Pública Estadual: passa a responder diretamente à Secretaria de Governo, e tem competências distintas do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

A Ouvidoria Geral do Estado é o órgão central da Rede Paulista de Ouvidorias, e responsável agora pela promoção da transparência estadual. Com essa mudança organizacional, são transferidos para a Ouvidoria Geral do Estado a administração do Portal da Transparência Estadual e o Conselho de Transparência da Administração Pública.

E, por estar na estrutura básica da Secretaria de Governo, também passam à Ouvidoria a Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo e o Comitê Gestor do Portal da Transparência Estadual. Destacamos, pois as atribuições da Ouvidoria Geral do Estado, mais precisamente o disposto no artigo 7º do decreto estadual nº 61.175/2015,

> Artigo 7º - A Ouvidoria Geral do Estado tem, além de outras compreendidas em sua área de atuação, as seguintes atribuições:
> I - promover a proteção e a defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo, nos termos da Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999;
> II – fomentar a transparência pública e contribuir para a aplicação das normas de acesso à informação previstas na Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012;
> III – realizar a orientação normativa e o acompanhamento das Ouvidorias, sugerindo ações com vista à melhoria do atendimento ao usuário e do funcionamento do serviço público estadual, evitando a reincidência de manifestações pertinentes à ineficácia e à ineficiência;
> IV - sistematizar informações com base nos dados das Ouvidorias, por meio de monitoramento e avaliação dos seus indicadores;
> V – produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados, com base nas manifestações recebidas;
> VI – promover:
> a) formas de treinamento para a capacitação dos servidores no atendimento ao cidadão, com vista ao cumprimento da Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, utilizando, em especial, informações prestadas pelas Ouvidorias;
> b) formas de treinamento para a capacitação dos Ouvidores;

> c) ações de fortalecimento da comunicação das Ouvidorias com os cidadãos;
> d) a utilização de ferramentas de pesquisa de satisfação dos cidadãos, para avaliação constante da qualidade dos serviços públicos estaduais;
> VII – administrar o Portal da Transparência Estadual, no sítio eletrônico http://www.transparencia.sp.gov.br, que disponibiliza dados relevantes da Administração Direta, Indireta e Fundacional para fins de controle social;
> VIII – dar suporte ao Conselho de Transparência da Administração Pública, ao Comitê Gestor do Portal da Transparência Estadual e à Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo.
> § 1º – As Ouvidorias a que se refere este artigo são as mencionadas no artigo 1º do Decreto nº 60.399, de 29 de abril de 2014, integrantes da Rede Paulista de Ouvidorias, exceto as das universidades.
> § 2º - As atribuições previstas neste artigo serão exercidas, em especial, por meio do Grupo Técnico, da Ouvidoria Geral do Estado.

O Conselho de Transparência da Administração Pública tem caráter consultivo, instituído pelo decreto estadual nº 57.500 de 8 de novembro de 2011 com o objetivo de propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional, em articulação com os demais órgãos do Governo do Estado. O foco de atuação do Conselho está na prevenção do mau uso dos recursos públicos, na eficiência da gestão pública e na garantia da moralidade administrativa.

2.4. O Programa Transparência Pública Paulista

Outra estratégia adotada pelo Governo do Estado de São Paulo para dar suporte e amplitude à lei de acesso à informação no âmbito do estado de São Paulo foi a criação do Programa Transparência Paulista. Este se caracteriza por ser um plano de fomento à transparência municipal, sob a responsabilidade da Casa Civil do Governo do Estado, a quem compete coordenar os trabalhos de implementação do programa em sinergia com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, da Secretaria de Gestão Pública e da Secretaria da Fazenda, conforme o decreto estadual nº 59.161 de 8 de maio de 2013.

O intuito do Programa Transparência Paulista é aumentar a publicidade da gestão pública estadual e a apoiar os municípios, preferencialmente aqueles com até 50 mil habitantes que aderirem ao Programa, disponibilizar um domínio específico na

internet, constituindo assim um portal de transparência nos moldes mantidos pelo Governo do Estado - www.transparencia.nomedomunicipio.sp.gov.br.

Complementando ainda a oferta aos Municípios, o Governo do Estado garante no sítio o desenho do espaço eletrônico com possibilidade de inserção de logotipo personalizado da Prefeitura conveniada, atualização automática das informações orçamentárias e financeiras da despesa e receita do Município, no mesmo nível de detalhamento e periodicidade daquelas auditadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, funcionalidades e soluções tecnológicas que favoreçam a captação e/ou publicação na internet, sempre que possível em tempo real, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira do município, aplicativo em meio eletrônico para a gestão do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do respectivo município, conforme a LAI.

Além disso, o Governo se compromete a prestar assistência técnica ao município, por intermédio da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP, para a implantação e manutenção do Portal da Transparência municipal, com todas as funcionalidades, até 31 de dezembro de 2014 e capacitar os agentes públicos do município em transparência da gestão pública e acesso à informação, bem como treiná-los para a utilização das ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo Estado, mediante convênio.

Como contrapartidas primárias, o Governo do Estado estabelece que os municípios devem regulamentar a Lei de Acesso a Informações e adotar providências com vistas à política municipal de gestão de documentos públicos. Também devem os municípios garantir a participação dos agentes públicos municipais nas ações de capacitação e treinamento promovidas pelo Estado, com vistas à concretização do Programa Transparência Paulista.

2.5. Regulamentação da LAI na Prefeitura de São Paulo

Na cidade de São Paulo, a Lei de Acesso à Informação está regulamentada pelo decreto municipal nº 53.623 de 12 de dezembro de 2012, no final da gestão do prefeito Gilberto Kassab, e aprimorado pelo decreto municipal nº 54.779 de 22 de

janeiro de 2014, após o primeiro ano da gestão do prefeito Fernando Haddad. Ele cria o Catálogo Municipal de Bases e Dados e estipula prazos para respostas, estabelece as instâncias recursais e define os responsáveis por garantir que qualquer cidadão possa requerer informações públicas e que seja atendido de forma eficiente.

Destacamos neste decreto municipal, em seu artigo 52º, a criação da Comissão Municipal de Acesso à Informação, cuja presença da Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura, único órgão de comunicação presente nos colegiados regulamentos pela lei de acesso à informação tanto no âmbito federal, estadual e municipal pesquisados neste trabalho. As características e competências desta Comissão são semelhantes às informadas sobre a Comissão Mista de Reavaliação das Informações do decreto federal 7.724/2012.

O Catálogo Municipal de Bases de Dados – CMBD serve à consolidação dos dados gerados, processados e sob custódia da administração pública municipal, à exemplo de base de dados semelhantes no âmbito estadual e federal. A Coordenadoria de Promoção da Integridade da Controladoria Geral do Município, em articulação institucional com o Departamento de Produção e Análise de Informação – DEINFO, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano tem entre suas funções a implementação e manutenção, coleta e atualização permanente das informações.

2.6. A Controladoria Geral do Município - CGM

A Controladoria Geral do Município (CGM) foi criada pela lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, atua para prevenir e combater a corrupção na gestão municipal, garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A CGM é estruturada em quatro áreas de atuação: Coordenadoria de Auditoria Interna, que fiscaliza os órgãos da administração direta e indireta que recebem recursos do município; Coordenadoria de Promoção da Integridade, responsável pelo incremento da transparência e da participação social, pela promoção da ética e da integridade na gestão; Corregedoria Geral do Município, que apura e coíbe irregularidades administrativas; e Ouvidoria Geral do Município, responsável por

aprimorar a qualidade dos serviços públicos e promover a interlocução entre o munícipe e as instituições públicas.

A Controladoria veio em substituição à Corregedoria Geral do Município, sem as divisões de coordenadoria citadas anteriormente, inclusive com a Ouvidoria do Município sendo um órgão com estrutura distinta da CGM e que, com esta mudança de gestão, passou a ser uma área dentro da Controladoria. A mudança de nome do órgão público também sinaliza, a nosso ver, uma mudança em seus objetivos e missão institucional, pois passa a ter como objetivos combater a corrupção, garantir a defesa do patrimônio público e promover a transparência e a participação social, conforme a lei que a institui.

2.7. Plano de Metas da Prefeitura

O Programa de Metas surge em 2008 durante intenso processo de mobilização social por parte da sociedade civil, notadamente articulada pela Rede Nossa São Paulo e demais atores sociais, atraindo a opinião pública sobre o comprometimento de promessas em campanhas eleitorais e a efetiva gestão pública. Este programa passa então a ser exigido dentro da Lei Orgânica do Município de São Paulo, ainda durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab.

Tem-se então que, todo prefeito eleito na cidade de São Paulo tem a obrigação de apresentar, em até noventa dias após a sua posse, seu Programa de Metas, descrevendo e detalhando as prioridades de sua gestão no município, as ações consideradas estratégicas, quais os indicadores e metas quantitativas para cada setor da administração pública municipal.

O Programa de Metas se impõe na relação da administração municipal com a sociedade civil como um mecanismo importante para que a população não só acompanhe as principais iniciativas da Prefeitura implementadas durante a gestão como permite, de forma transparente, avaliar a gestão, cobrar maior e melhor desempenho, sendo um mecanismo de *accountability* eficiente.

A metodologia do Plano de Metas 2013-2016 do prefeito Fernando Haddad prevê ao todo 123 metas que partem de objetivos estratégicos, que estão organizados eixos temáticos (saúde, educação, transparência e gestão, mobilidade urbana) e articulações territoriais (acompanhando o zoneamento da cidade). Os objetivos estratégicos podem ser traduzidos diretamente em indicadores que permitem aos cidadãos paulistanos acompanhar os efeitos esperados do Programa de Metas na situação concreta de vida da população.

Vale salientar que o processo de elaboração deste Plano de Metas 2013-2016 só foi concluído em outubro de 2013, pois a estratégia desta gestão foi apresentar um documento base em março de 2013, e depois realizou 35 audiências públicas; destas, uma em cada uma das 31 subprefeituras, 3 audiências públicas temáticas – de acordo com os 3 eixos temáticos do Programa de Metas – e uma geral, na Câmara dos Vereadores de São Paulo. Houve ainda o recebimento de propostas por meio das falas nas audiências, e também por escrito, além de propostas por e-mail com o propósito de sistematizar, classificar e avaliar as ideias para verificar possíveis incorporações ao Plano.

2.8. A iniciativa São Paulo Aberta

Para reforçar as estratégias de transparência pública e acesso à informação, a Prefeitura de São Paulo criou a iniciativa São Paulo Aberta, regulamentada pelo decreto municipal nº 54.794 de 28 de janeiro de 2014. Esta iniciativa consolida a meta 116 do Programa de Metas 2013-2016 da gestão Fernando Haddad. Também faz ligação com a agenda *Open Government Partnership*, dando profundidade à iniciativa internacional da qual o Estado brasileiro é um dos fundadores e do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto da União.

A criação da Iniciativa São Paulo aberta tem como característica a articulação e integração por meio do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo (CIGA-SP) das ações de transparência, participação social, inovação tecnológica e integridade, consideradas diretrizes prioritárias de governo aberto,

usando novamente da internet e de um site específico para disseminação das diretrizes, assim detalhadas no site,

> **Consultas públicas -** Neste espaço o cidadão tem acesso às Consultas Públicas já realizadas e em andamento pela Prefeitura Municipal de São Paulo.
> **Inovação -** Para promover avanço tecnológico, um governo aberto precisa de espaços de experimentação e inovação nos seus eixos. A Prefeitura de São Paulo desenvolve esses espaços tanto internamente, a partir das políticas das próprias secretarias e/ou núcleos digitais, quanto externamente em espaço de debate e interação com a sociedade.
> **Processos formativos -** A formação em Governo Aberto é fundamental para a troca de conhecimentos com a sociedade. A partir desse entendimento, a São Paulo Aberta realiza processos formativos desde sua criação. Destacamos, dos processos formativos em andamento ou já realizados pela Prefeitura, o Ciclo Formativo em Governo Aberto, uma parceria com USP, FGV, UFABC e Unicamp em um ciclo de cinco debates com professores das universidades e vagas abertas, para estudantes e movimentos sociais.
> **Agenda de Governo Aberto -** A Prefeitura de São Paulo propõe inovar ao democratizar a gestão pública por meio da criação e do fortalecimento dos canais de participação cidadã e a interlocução permanente entre poder público e sociedade. Tal compromisso está atrelado ao eixo 3 do Programa de Metas lançado em 2013, que enseja tornar a Prefeitura descentralizada, participativa e transparente está traçado no início da atual gestão. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, grifos nossos)

A estratégia de comunicação da Iniciativa São Paulo Aberta ainda se reforça em intensa propagação de mensagens nas redes sociais, especialmente na fan page no facebook e interações com os cidadãos nos encontros temáticos do Gabinete Aberto, oportunidade em que os gestores públicos são entrevistas e respondem perguntas do Ciclo Formativo em Governo Aberto, ampliando assim canais de participação dos cidadãos com a Prefeitura de São Paulo.

2.9. Indicadores de desempenho dos serviços públicos municipais

Os indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo foram estabelecidos na Lei nº 14.173, promulgada em 26 de junho de 2006. Ela visa proteger e defender os consumidores e usuários de serviços públicos por meio de práticas de ações preventivas de fiscalização dos serviços prestados pela Administração Pública direta e indireta e por prestadores de serviços

mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer tipo de delegação administrativa.

A qualidade dos serviços públicos será aferida por indicadores de desempenho que possibilitem o crescimento da universalização, continuidade, rapidez e qualidade dos serviços públicos, além da redução dos custos operacionais e do desperdício e a melhoria do meio ambiente. A supracitada lei define em seu artigo 4º,

> Art. 4º Para os efeitos desta lei, são adotadas as seguintes definições:
> I - indicador de desempenho: é o instrumento utilizado para medir a qualidade de determinado serviço público;
> II - serviços públicos: são aqueles assim definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil e pela Constituição do Estado de São Paulo e Lei Orgânica do Município de São Paulo;
> III - qualidade dos serviços públicos: consiste na adequação dos serviços ao uso e à satisfação dos consumidores e usuários, observadas as necessidades de sua universalização e a racionalização dos custos decorrentes.

Os indicadores referem-se aos serviços considerados essenciais à população, como saúde, educação, segurança no trânsito, proteção do meio ambiente, limpeza e transportes públicos. No capítulo 4, quando faremos análise documental mais detida sobre a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), veremos se estes indicados aparecem na comunicação institucional do órgão e se estabelece caráter de transparência ativa ou passiva.

No terceiro e próximo capítulo, após delinearmos nesta parte como a lei de acesso à informação foi regulamentada na Administração Pública estadual e municipal com diferentes modelos de gestão organizacional e estratégias de articulação com a sociedade para fazer com que o direito ao acesso à informação possa ser cumprido, vamos refletir sobre o papel da comunicação pública e governamental nesse processo.

3. O Estado na comunicação: conceitos, responsabilidades e reconfiguração

Ao nos aprofundarmos no estudo da Comunicação Pública, adotando a perspectiva de Haswani (2006, 2013a, 2013b) do Estado como emissor cuja comunicação pública emerge dentro das organizações governamentais respaldadas pelo Estado Democrático de Direito que vimos com Dallari (2013) e Di Pietro (2014) demonstra como se operacionaliza pela Administração Pública e o Direito Administrativo.

> A comunicação pública configura um conceito complexo que permite extrair múltiplas abordagens teóricas e reflexões sobre sua prática nas diferentes perspectivas do campo comunicacional. Ela implica várias vertentes e significações, podendo-se entende-la, basicamente, segundo estas quatro concepções básicas: comunicação estatal; comunicação da sociedade civil organizada que atua na esfera pública em defesa da coletividade; comunicação institucional dos órgãos públicos, para promoção da imagem, dos serviços e das realizações do governo; e comunicação política, com foco mais nos partidos políticos e nas eleições. (Kunsch, 2013, p.6)

A vertente de Haswani (2006, 2011, 2013a, 2013b) é o foco desta dissertação pois o objeto deste estudo – o fluxo de informações públicas engendrado pela lei de acesso à informação como garantia do direito ao acesso – impacta, a nosso ver, os órgãos governamentais sobremaneira, gerando um fenômeno comunicacional que provoca uma série de mudanças que merecem ser pesquisadas do ponto de vista do Estado, dando à sociedade uma visão analítica e crítica que muitas vezes escapa a compreensão. Não se trata de defender o Estado, mas de demonstrar a complexidade inerente à centralidade do seu papel na formação e evolução histórica, cultural e sociológica na organização da sociedade brasileira.

Porém, não nos afastamos de outra vertente da Comunicação Pública, defendida por Duarte (2011, 2012) e Matos (2009, 2012, 2013) que veem na esfera pública, na democracia e na cidadania o espaço público amplo e irrestrito para interações sociais e políticas, deliberação e o debate social sobre temas de interesse público, mobilização e engajamento cívico por meio do capital social.

> Se cabe ao Estado (como instância normativa e de controle da comunicação pública) a missão de convocar os agentes a

> participarem, restam ainda por caracterizar os espaços onde se formaliza esta participação, a esfera pública. A esfera pública é esse conjunto de espaços físicos e imateriais em que os agentes sociais podem efetivar sua participação no processo de comunicação pública. (Matos, 2012, p. 52).

"Todavia, o reconhecimento da esfera pública como diversidade de locais de expressão exige, por antecipação, a interiorização dos direitos do cidadão – entendida sob prismas diferentes" (Matos, 2012, p.53); nesse sentido é que os organismos públicos impactados pela LAI estão implicados, tanto quanto dar acesso – dispor de meios e instrumentos para que o cidadão possa obter a informação – deve promover uma cultura de transparência. E, tal ação, se impõe como compromisso público e estatal para ampliar a participação na esfera pública.

Na verdade, a Lei de Acesso à Informação faz intersecção muito forte entre as duas perspectivas, pois pressupõe que o órgão público se organize para a gestão, integração e sistematização de seus fluxos de informação e comunicação de tal forma que a sociedade civil organizada – aquela que está verdadeiramente pronta e preparada para usufruir dos SICs e e-SICs para gerar a demanda necessária que justifica e dá razão à participação e controles sociais que a transparência pública enseja, uma vez que, sem a demanda, a transparência é inócua e protocolar.

Recorremos a Duarte (2011, p.126), para trazer uma definição que, salvo melhor juízo, nos permite colocar uma síntese do nosso pensamento sobre a relação entre comunicação pública e comunicação governamental:

> É útil, aqui, tentar estabelecer diferenças entre conceitos para ajudar a avançar na discussão. *Comunicação governamental* trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade. (...). Já *comunicação política* diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação às ideias ou atividades que tenham relação com o poder. Enquanto isso, *comunicação pública* se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo e, portanto, contém os dois anteriores. O campo da comunicação pública inclui tudo o que está relacionado ao aparato estatal, às ações governamentais, a partidos políticos, ao Legislativo, ao Judiciário, ao Terceiro Setor, às instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas.

Entendemos que há um percurso amplo e aberto para os estudos da Comunicação Pública com o olhar voltado às ações da administração pública, quer seja na garantia de direitos dos cidadãos, quer seja na efetiva relação com seus deveres – enquanto Estado e sociedade. “O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade” (Duarte, 2011, p.128).

Assim, vemos que o Estado exerce influência preponderante, que governos tendem a desenvolver políticas de comunicação mais eficazes à medida que a gestão e administração pública evoluam e promovam seus avanços para um projeto de gestão democrática (Costa, 2010).

3.1. A reafirmação do Estado e da sua comunicação na esfera pública

A força simbólica do interesse público está segregada da sociedade civil e da cidadania ativa, a começar pelo domínio que se dá muito particularmente na compreensão de seus contextos, normas, regulamentos e práticas. O domínio dos códigos sociais e culturais para a prática da cidadania já é uma primeira e importante barreira a ser transpassada.

Acreditamos que há meios e instrumentos para que conceitos como cidadania, de igualdade de direitos e deveres, engajamento, compartilhamento e participação cívica tenham início a partir de uma ação estatal com caráter público, com reconhecimento de seu valor no cotidiano da sociedade civil. É a partir do engajamento da sociedade civil, alicerçada pelo Estado por meio de uma comunicação de interesse público que a realidade social pode ser reorientada ou modificada, se a comunicação desta mudança cultural e comportamental estiver bem sedimentada. Para Toro (2005, p. 51),

> Os dois últimos itens sugerem que o Estado deve ser “parte constitutiva” da concepção da intervenção social (e não somente referência) porque a sociedade civil sozinha não pode construir sujeitos políticos, isto é, cidadãos.De acordo com essa perspectiva, os grandes propósitos da intervenção social podem ser assim definidos:
> a) favorecer uma reinstitucionalização democrática e participativa para criar uma nova ordem social de convivência;
> b) favorecer a organização e a produtividade econômica, social e cultural dos setores populares;

> c) favorecer a formação de uma nova ética civil: ética para a vida civil e privada, ética pública e um Estado ético, isto é, um Estado que garante as “condições objetivas” da liberdade, dos direitos humanos, econômicos e sociais.

Essa valorização do público é imprescindível para que as ações sociais estejam orientadas para a prestação de serviços com efetividade e qualidade, tornando o viver em comunidade mais favorável à criação de vínculos mais duradouros e claros. Se tomarmos as premissas de Jaramillo López (2011) para quem a comunicação pública é inclusiva, participativa e democrática, e que resulta de sujeitos coletivos para uma construção pública, veremos que ainda temos um longo caminho a percorrer, principalmente pela construção dos sujeitos coletivos, que a nosso ver, trata-se da visão de comunidades como núcleos fundamentais para bem comum.

Precisamos amadurecer esses princípios por meio de instrumentos e mecanismos de avaliação e controle de políticas públicas e de gestão pública, quer seja pela transparência, prestação de contas e integridade desses atos. Estes comportamentos e atitudes é que farão sobressair esta participação, que se qualifica pela intensidade da vida em sociedade, e não apenas a instituição democrática por (e para) os meios que eventualmente o Estado pode materializar, mas que devem ser apropriados pela sociedade civil de forma efetiva.

Mesmo instrumentos como o Orçamento Participativo, os Conselhos Municipais, programas de participação social nas escolas, audiências públicas, ouvidorias, e sistemas de rádio e televisão públicos, ainda são insuficientes, pois não são apenas as ferramentas e meios que levam à deliberação pública, mas a autonomia cidadã permeada por laços fortes e fracos como preconiza Matos (2009).

O que deveria nortear a comunicação pública é justamente a inclusão dos atores sociais à esfera pública para debater e formular propostas de ações ou políticas que beneficiem a sociedade -e não apenas o interesse privado. Envolver o cidadão em um fluxo comunicativo constante do Estado - dos nossos interesses públicos coletivizados - e a sociedade.

> Toda sociedade dividida procura uma instância organizadora que reduza e resuma o conjunto de relações sociais. É a verificação da diversidade e o conflito cotidiano que a conduz a criar, fora dela mesma, o momento da unidade, dotando esse momento de força coercitiva, de relações de dominação e com instrumentos legitimados de integração (Toro, 2005, p.49).

O capital social que emerge dessas interações está se modificando em consequência do progresso das tecnologias de informação e comunicação. Deveríamos, portanto, pensar nas relações e no capital social emergente a partir de novos princípios, criando metodologias que nos permitam ensejar uma comunicação de muitos para muitos, recíproca e não hierárquica utilizada particularmente em movimento horizontais e não hierárquicos.

Nisto reside o papel fundante do Estado na comunicação pública, que vai além de uma visão burocrática, voltada a divulgação de serviços públicos. Há condições para uma relação dialógica entre Estado e sociedade, como lembra Toro (2005, p. 50),

> Podemos falar do Estado como representante da sociedade na medida em que ele é a representação que a sociedade faz de si mesma, síntese que não significa um suposto interesse geral ou consenso, nem o monopólio organizacional da coação física sem representação, na qual os sujeitos se reconhecem e se afirmam a si mesmos como “sociedade”. Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o Estado é produto e, ao mesmo tempo, produtor da sociedade.

Para melhorar e potencializar esse ambiente, não bastam apenas focar as melhorias técnicas de acesso à rede - velocidade, flexibilidade, custo e equipamentos. Temos que conseguir que os fluxos de informações, permitam uma comunicação intersetorial com Oliveira (2004, apud KUNSCH, 2011 e apud MATOS, 2013) já vem apontando e que equalizem as relações sociais voltadas ao interesse público.

Se os serviços públicos estão sendo redesenhados para ter mais foco no cidadão, estimular a participação e o controle social, então a comunicação destes serviços e dos seus provedores também deve estar orientada para o cidadão, cada vez mais empoderado pela velocidade do fluxo de informações, com redes sociais e

aplicativos em smartphones, acelerando uma cidadania nas redes, fruto de uma sociedade da informação.

> Para Manuel Castells, o conceito de sociedade da informação se destaca enquanto paradigma de análise da sociedade contemporânea capaz de identificar a tecnologia e a informação como agentes constituintes tanto do processo de produção quanto das relações sociais. Assim sendo, a sociedade informacional seria uma forma específica de organização social em que a geração, processamento e a transformação das informações tornam-se fonte fundamental da sociabilidade. (Di Felice, 2008, p.47-48)

Haswani (2013, p.16) apresenta-nos o referencial teórico organizado por Seyla Benhabib de espaço público presente nos modelos de Arendt, Ackerman e Habermas. Fazemos opção pelo modelo habermasiano, “para quem a esfera pública é autônoma e a presença da participação e do debate é condição central para sua existência” (Haswani, 2013, p.18). Coloca-se aí a participação política, ativa e complexa. Impõe uma agenda, tal como orienta Duarte (2011), que coloca o cidadão no centro do processo de comunicação e que faz as estruturas comunicativas do Estado que favoreça a articulação da sociedade civil.

Com Oliveira (2013, p.19), que também trata da crítica discursiva da democracia desenvolvida por Habermas, encontraremos uma reflexão útil a este posicionamento que buscamos para a comunicação pública e governamental, apontando que

> O modelo habermasiano de deliberação política procurar encurtar distâncias entre o Estado e a sociedade civil a aproximar os políticos profissionais e a atividade política em geral dos cidadãos. Entretanto, esse modelo apresenta um impasse relacionado à ausência de uma transição entre os procedimentos democrático-comunicativos e os de efetiva gestão do Estado, o que pode ser solucionado com projetos de cogestão do Estado, envolvendo políticos profissionais e cidadãos.

A deliberação é a busca pela "melhor solução", ou ainda, a mais válida, justa, verdadeira. Ela pode trazer à tona modos de lidar com conflitos que de outra forma não encontrariam solução. Os processos de formação da opinião e da deliberação influenciam as preferências dos participantes, pois podem selecionar os temas, as contribuições, as informações e os argumentos. Assim, idealmente, apenas os

"válidos" conseguem atravessar os filtros de negociações e dos discursos racionais, ganhando importância para as tomadas de decisões (Habermas, 1997).

Entendemos que as iniciativas que o Estado vier a realizar para aproximar o cidadão de processo de transparência, *accountability*, acesso à informação, que demandem a participação dos cidadãos na dinâmica social, podem justamente propiciar o encurtamento das distâncias apontadas pela professora.

3.2. Comunicação pública, comunicação organizacional e relações públicas

Nosso olhar para a comunicação pública e governamental está amparado na visão e premissa de que, sem a evolução das nossas organizações públicas, nossos avanços para que a sociedade reconheça no Estado um indutor de práticas sociais que melhorem a qualidade de vida, e o ambiente de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade. A esse caráter essencial do Estado, também encontramos na visão de Kunsch (2013, p.4),

> A instituição pública/governamental deve ser hoje concebida como instituição aberta, que interage com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. Ela precisa atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum, graças a um trabalho conjunto com os meios de comunicação. É a instituição que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social. Para colocar em prática esses princípios, faz-se necessário adotar o verdadeiro sentido da comunicação pública estatal, que é o do interesse público. O poder público tem obrigação de prestar contas à sociedade e ao cidadão, razão de sua existência. É preciso que os governantes tenham um maior compromisso público com a comunicação por eles gerada, diante dos altos investimentos feitos com o dinheiro público.

Consideramos os diversos papéis que a comunicação pública pode desempenhar: nas condições motivacionais dos servidores públicos, na melhoria das condições de vida da população, na imagem e identidade destes serviços perante a sociedade, na criação de um ambiente de negócios positivo que possa atrair investimentos, na promoção de campanhas públicas, na resolução de controvérsias no espaço público, a escuta e pesquisa da opinião dos cidadãos, na participação

cívica (em conselhos tutelares, orçamento participativo). Uma imensidão de demandas que requerem comunicação ao longo de toda a cadeia de processos comunicacionais, e não apenas na divulgação “de massa”, focada apenas na divulgação das ações governamentais.

> Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (*accountability*), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto. (Kunsch, 2013, p.5)

Portanto, há também nas tensões internas um componente importante de trabalho para o qual os comunicadores também devem estar atentos. O servidor também é um cidadão que precisar ter o suporte adequado do Estado e da gestão pública para cumprir os princípios da Administração Pública e atingir os resultados esperados pela gestão. Esse componente organizacional enfatiza uma comunicação que, para Soares e Monteiro (2012, p.56),

> A comunicação nas organizações públicas se desenvolve voltada tanto para os seus funcionários (servidores públicos, empregados públicos) quanto para outras autarquias do sistema público e para a sociedade civil, dividida em inúmeros segmentos. Pode-se dizer que a comunicação nessas organizações se dá basicamente por meio de dois processos: de informação e negociação.

Nesses processos, a comunicação organizacional integrada defendida por Kunsch (2013) assume um papel importante na harmonização os interesses, neste caso, da gestão pública frente aos seus públicos e a sociedade como um todo. Para a professora,

> Quando uso a terminologia “comunicação organizacional integrada”, minha preocupação é mostrar como as organizações estabelecem relações confiantes, por meio de suas manifestações, que podem ser com fins internos, fins institucionais e fins mercadológicos. Se pensarmos a comunicação nas organizações de forma abrangente e holística, temos de nos preocupar com uma sinergia de propósitos e ações. As ações comunicativas precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de comunicação integrada que levem em conta as demandas, os interesses e as expectativas dos públicos e da sociedade. E a comunicação pública certamente tem muito a ver com tudo isso. (Kunsch, 2013, p.9)

Para todas estas questões, temos na atividade de Relações Públicas na comunicação pública e governamental a correta gestão dessas interações e dos fluxos de informação entre órgãos do Estado e a sociedade civil organizada - que engloba cidadãos, organizações públicas, privadas e do terceiro setor. Nossa postura profissional nesse contexto, deve ir além das questões de suporte à gestão e o gerenciamento dos relacionamentos com os diferentes públicos, e deve incluir os servidores públicos, a imprensa, a sociedade civil.

Estamos, portanto, desafiados a desempenhar um papel mais abrangente e influenciador na comunicação das organizações públicas. No geral, os comunicadores são cada vez mais exigidos e devem dar respostas que atendam igualmente às demandas das instituições e as necessidades da sociedade.

Não é uma tarefa fácil ou simples, mas as Relações Públicas têm ferramentas e instrumentos para propor soluções - algumas quando possível, inovadoras - e contribuir para a qualidade e crescimento da comunicação de interesse público, preparando as organizações públicas, privadas e do terceiro setor para atuar de maneira proativa, propositiva e estratégica na gestão e operacionalização da comunicação.

Quando observamos estritamente a atividade de Relações Públicas no âmbito governamental, abrimos oportunidades para trazer a gestão de relacionamentos de forma estratégica. Segundo Pimenta (2013, p.49-50)

> Relações Públicas Governamentais são um poder administrativo do Estado, de função política, responsável pela gestão estratégica do relacionamento entre governo e cidadãos, com o objetivo de estimular, viabilizar e auxiliar a concretização dos interesses públicos e legítimos advindos desta relação, por meio de estratégias organizacionais e comunicacionais.

Lembramos também do Prof. Cândido Teobaldo de Souza Andrade (1982), que posiciona as Relações Públicas como parte do poder administrativo que exercem as autoridades públicas, legitimadas pela opinião pública, compreendida como um lugar da controvérsia pública, em que, com instrumentos e estratégias adequadas, o

profissional de Relações Públicas pode incentivar, viabilizar e dar a conhecer o interesse público à sociedade, por meio dos públicos – dando finalidade ao sujeito da comunicação pública governamental, o cidadão. Um cenário como esse se retroalimenta, estando unidas a administração pública e a população, tendo, como diretriz, objetivos comuns e legítimos.

Para que um interesse seja verdadeiramente público, precisa pertencer à comunidade, e não a partidos e outros grupos mais específicos com poder para impor seus próprios interesses. O uso correto, ético e equilibrado de estímulos discursivos e ação comunicativa para que a população perceba a administração pública e o seu papel diante dela, por meio da constante disponibilidade de informação em via de mão dupla (do governo para os cidadãos, e destes, para o governo) e a criação de meios de participação e deliberação para viabilizar um relacionamento entre o governo e seus públicos oferecem a estrutura necessária para que o interesse público venha à tona.

Olhando para as estruturas de comunicação na administração pública federal, Torquato (2002, p.121) aponta um cenário que se consolida não só no âmbito das organizações públicas da União, mas que serve também aos outros níveis e esferas do Poder em nossa República,

> As estruturas de comunicação na administração pública federal hão de se reorganizar em função da evolução dos conceitos e das novas demandas sociais. Os profissionais precisam ser especialistas nas respectivas áreas e setores, devendo, mesmo assim, ter noção completa de todas as atividades e programas. Os modelos burocráticos de gestão estão ultrapassados. O dinamismo, a mobilidade, a agilidade, a disposição são valores que deverão balizar as estruturas.

Por meio da gestão do relacionamento podemos utilizar estratégias e instrumentos de comunicação, mas passa também a lançar mão de uma visão organizacional mais abrangente. Novamente Pimenta (2013, p.52) faz apontamento importante sobre os limites da nossa atuação,

> Melhor seria se a gestão do relacionamento feita pelo profissional de RP pudesse garantir o interesse público e legítimo, mas ele não tem a autonomia necessária para isso. Apenas os governantes a possuem.

> Seu poder (administrativo) é incentivar seu surgimento por meio de informações, reflexões e ações educativas, viabilizá-lo por meio de instrumentos e estratégias adequadas e, assim, ajudar a torná-lo realidade.

Trata-se de uma visão ampla, processual, que visualiza a administração pública internamente, mas também inserida em Estratégias políticas, administrativas, operacionais, etc. devem ser construídas para todas as áreas do governo que necessitarem uma comunidade e em constante relação com ela.

Por isso, as políticas de comunicação das organizações devem contribuir em nível crescente para o exercício da cidadania, de modo a entender o papel dos grupos sociais e promover aproximação com eles, valorizando-os em seus diferentes papéis de agentes sociais. Afinal, as próprias organizações também são atores sociais.

3.3. Cultura organizacional e influências nas organizações públicas brasileiras

Vimos com Freitas (1997) e Martins (1997) a influência do patrimonialismo nos traços culturais brasileiros, na formação do Estado e da burocracia da administração pública, que já discorremos com a visão de Faoro, mas também definido por Martins como a confusão entre o que é público e o que é privado. A apropriação de recursos, poder ou benefícios públicos perpassa no caso brasileiro como um conjunto de valores condicionados a uma burocracia moderna.

Desde nossa formação enquanto Nação estamos em processo de formação de uma identidade cultural nas organizações públicas brasileiras, e verificamos que os aspectos culturais da relação com o poder revelam forte hierarquia, baixa participação do servidor nos processos decisórios, resistência às mudanças, sentido no trabalho realizado na área-fim e distância entre os gabinetes e os demais setores da organização. Por exemplo, a cultura da qualidade e eficácia do serviço público é percebida pelos servidores, porém é afetada por uma forte pressão pela quantidade e eficiência - e pela manutenção do *status quo*. Segundo Toro (2005, p.21-22),

> A burocracia surge quando a organização institucional perde de vista o problema social que lhe deu origem e se dedica a proteger a instituição pela instituição. As pessoas se transformam sem sujeitos

> sociais e políticos quando geram organização, porque criar organização demanda:
>
> a) delimitar uma identidade que a diferencie e identifique dentro do todo social, o que quer dizer aceitar-se como diferente e reconhecer os outros em sua diferença;
> b) criar regras de inclusão (quem pode pertencer) e de exclusão (quem não pode pertencer), o que determina aceitar regras internas e externas, entender e se obrigar a comportamentos específicos frente a outros e a si mesmo;
> c) definir normas e formas de articulação, rearticulação e desarticulação com outras organizações para estabelecer convênios, contratos, intercâmbios e acordos;
> d) aprender a fazer planos e projetos para garantir a sobrevivência e a projeção da organização, o que significa aprender a planejar com os outros futuros sociais que devem ser cuidados e protegidos;
> e) e, talvez o mais importante, aprender a buscar o reconhecimento no "todo geral", ou seja, no Estado, o que implica assimilar que o Estado deve refletir a organização da sociedade a que pertence e estar perto dela.

No momento em que nos debruçamos na análise das culturas organizacionais das organizações públicas, não devemos nos esquecer do alerta que Freitas (1997) faz para olharmos a nossa cultura brasileira como premissa, já que alguns aspectos culturais do Brasil influenciam e caracterizam nossa cultura e *modus operandi* em seus fundamentos históricos.

Também está no DNA da trajetória da administração pública brasileira o embate entre a burocracia técnico-administrativa e a influência política. Isto gerou um quadro de descontinuidade administrativa praticamente durante todo o século XX, gerando não só desconfiança quanto a real efetividade dos projetos apresentados em cada gestão governamental, mas também impactos sociais e econômicos em nossa sociedade – processos hiperinflacionários, dívida externa, subdesenvolvimento industrial, entre outras crises.

> A trajetória da modernização da Administração Pública brasileira revela, na perspectiva do Estado, uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia. (Martins, 1997, p. 175)

Daí se impõe aos cidadãos a condição de espectadores frente ao poder de coerção (e por que não, político) que o jogo do campo no setor público submete a população. A participação social se dá apenas nos momentos de choque ou transgressão das

normas, quando estas sim, deveriam atender os anseios da sociedade para regular os indivíduos e instituições de maneira igualitária.

> Participação, é claro, não necessariamente leva ao paraíso da convivência, mas mudanças necessárias, muitas vezes, têm mais chance de surgir da crise instalada com exigências, cobranças, impasses e visões conflitantes presentes durante o debate, mais do que do silêncio oriundo da omissão ou da desinformação. (Duarte, 2011, p.128)

A cultura organizacional é a comunicativamente construída. Ela é tanto um processo de interação quanto um produto dessas interações. A cultura reflete a essência de uma organização, um processo que necessariamente envolve e produz conhecimento. A comunicação cria, dessa forma, a cultura organizacional e fortalece a identidade de uma organização. Há o desafio contemporâneo na visão e missão das organizações públicas que é trazer um racional processual, simbólico e operacional de uma organização privada para o setor público.

Se aceitarmos como premissa que a cultura é um processo de construção de significados, os quais se obtêm por meio da interação social, a comunicação torna-se primordial e natural nesse contexto, onde os processos de formação de cultura envolvem prioritariamente a comunicação, por meio das experiências, dos conhecimentos e dos relacionamentos que acabam por constituir a história dessas organizações e dos servidores que lá atuam.

Nesse sentido, os ritos, como preconizam Fleury (1989), Andonova e D'Almeida (2008) mostram que os aspectos relacionais no ambiente de trabalho, o e como isso resulta na identidade organizacional e de que forma essa identidade se reflete nos diversos níveis hierárquicos de uma organização. Em termos das instâncias política; da organização do processo de trabalho; da administração da gestão de pessoal e simbólica, as relações de trabalho se definem a partir delas. Todas essas relações moldam os padrões de trabalho.

A valorização do público interno é imprescindível para que as ações internas e externas que diversos órgãos públicos possam vir a promover sejam assimiladas, compreendidas e possam dar margem a um estreitamento maior na relação da

sociedade com seus órgãos públicos, e ao invés de termos ilhas de excelência no setor público, tenhamos toda uma gestão pública orientada para a prestação de serviços com efetividade e qualidade, tornando o ambiente organizacional mais favorável à criação de vínculos mais duradouros e claros.

Vale observar que os signos, no campo das ideologias, merecem uma preocupação não só com a ideia do discurso, mas também com cada elemento que o compõe, que pode levar o outro indivíduo a compreender o discurso emitido de maneira totalmente diferente de sua concepção original.

Devemos nos preocupar não apenas com a ideia de um determinado discurso, mas também com cada elemento que o compõe, que pode conter informações que levam o ouvinte ou mesmo o emissor a uma compreensão diferente do que estaria explícita neste discurso. O servidor público, como indivíduo que é, tem a capacidade natural de fazer uma seleção interpretativa das situações e informações que lhe são apresentadas – valorizando esta, ignorando essa ou utilizando algumas partes de outra ideia.

Eis um embate que estamos vivenciando em diversos órgãos públicos brasileiros, uma mudança cultural e de paradigma na forma como os serviços públicos são ofertados, construídos e divulgados à população e à opinião pública, por meios de diferentes mídias e meios de comunicação.

Paula (2005) aponta no debate interno das organizações públicas desde os anos 90 com as vertentes do modelo gerencialista e a vertente societal. Existe, no senso comum, que o “moderno”, “avançado” está muito mais ligado a práticas e lógicas empresariais, e aquilo é que “antigo”, “burocrático” ou “atrasado” reside nas organizações públicas. Ledo engano: muitos processos das organizações públicas podem ser sim considerados de primeira linha, ultrapassado inclusive boas práticas empresariais.

Seria interessante às organizações públicas contar com profissionais de comunicação que possam redefinir suas estratégias de comunicação para, de fato,

uma comunicação pública estatal, que desenvolvesse uma filosofia de comunicação integrada como nos ensina Kunsch (2003), de acordo com seus objetivos estratégicos e missão institucional, proporcionando qualidade ao conhecimento da coisa pública, levando à harmonização de conflitos e de interesses dos públicos cada vez mais específicos que se encontram hoje no relacionamento dos órgãos públicos.

O que identificamos ao longo do percurso que fizemos até aqui é que os órgãos públicos têm procurado sistematizar e integrar lógicas dialógicas e relacionais com a sociedade. Um processo ainda incluso, cujo debate na gestão pública ainda não terminou, e que acreditamos possa ser um referencial importante para a comunicação pública também observar, não só na perspectiva da análise da cultura das organizações, mas também como essas controvérsias dão contornos à comunicação pública que fazem os estudos do nosso campo relegar a comunicação governamental a um segundo plano.

A cultura de uma organização tem influência marcante nos processos de modernização, na gestão de pessoas e no seu desempenho, em especial, para a mudança de paradigma de excelência no setor público brasileiro. Na luta pela consolidação da democracia e em busca de um Estado moderno e eficaz, com atendimento pleno ao cidadão, torna-se necessário diagnosticar os traços culturais que permeiam as organizações públicas.

Não se trata, portanto, de uma crítica pura e simples aos modelos empresarias, mas sim um chamado à razão, sobre a (des)consideração dos nossos comportamentos enquanto nação, que podem aumentar o potencial de conflitos, ou eventuais fracassos pela implantação inacabada por falta de respaldo ou resultados do gestor público que não observa essas particularidades.

3.4. Redes, sistemas e tecnologias da informação e da comunicação

Como indica Haswani (2013) ao alertar como a palavra “informação” é usada em relação a outros termos, citando como exemplos “busca de informação”, “sistemas de informação” ou ainda “serviços de informação”. São as práticas, as interações que

as tecnologias comunicativas digitais que proporcionam ao ativismo pela democratização do acesso à informação -pelo interesse a bem público por movimentos sociais ou organizações não-governamentais – impulsionados pelos e-SICs.

Sugere uma descentralização na oferta de (re)leituras dos dados públicos, a co-criação de novos serviços e políticas públicas a partir da modelagem dos dados e maior participação social. Porém, é adequado para uma realidade reticular e dialógica, onde desde a concepção do que é “dado”, do que é “informação” e como podem ser modelados interferem no processo de trabalho e relações de poder? E, como isto dificulta as relações democráticas, principalmente pela ausência de cultura de compartilhamento dentro de órgãos públicos? Vivemos uma sociedade e uma lógica real de compartilhamento de informações?

Em que contexto reticular está o Poder Público brasileiro? Se, de fato, estamos habitando novas formas comunicativas em rede ou se o uso das ferramentas ainda é instrumental. Seguindo as fases apresentadas por Di Felice (2013, p. 55), entendo que a topologia das redes estatais ainda é rudimentarmente descentralizada, e não distribuída. Do contrário, teríamos um ecossistema que abrigaria diversos outros sistemas dialogando entre si, ou vivenciaríamos a experiência de um sistema único integrado que fosse compartilhado por diversas esferas estatais e governamentais.

> Segundo tal visão, olhar a história das transformações comunicativas não significa, portanto, perceber somente a mudança das formas de armazenar, organizar e comunicar as informações num sentido evolutivo, mas compreender o caráter qualitativo de cada ruptura comunicativa e, com esta, a cada fase, a introdução de uma nova forma de sentir o mundo e de definir a realidade. (Di Felice, 2008, p.21)

Quando transpomos este caso estrito a uma realidade de comunicação pública, que se satisfaça com princípios como convertibilidade, livre acesso, ampla publicidade e utilidade pública, veremos que o Estado brasileiro possui marcos legais notadamente positivos, mas ainda distantes de uma real pluralidade ou de uma dinâmica cujo habitar realmente seja reticular?

Devemos encarar os Sistemas de Informação ao Cidadão (SIC) - como redes dentro de redes, formatadas por atores humanos e não humanos. Assim, não apenas os sistemas eletrônicos em si, mas os servidores públicos, os gestores e cidadãos compõem esse ecossistema.

Trata-se, assim, de rever um pouco a forma como vemos esse conjunto, não apenas como um instrumento ou ferramenta técnica a serviço do Poder Público, mas uma nova ambiência para interação com os dados abertos. São *inputs* e *outputs* que nesta perspectiva, implicam ao pesquisador, analisar mais e melhor as arquiteturas envolvidas na concepção do sistema, em dimensões humanas, não humanas, analógicas e assincrônicas.

Outro desafio que se apresenta nessa perspectiva é o de entender a lógica do sistema SIC e também dos comportamentos humanos. Para isso, não bastará apenas a observação técnica na pesquisa, mas também as ações do pesquisador – usando o sistema como um usuário (cidadão) comum.

Mas isso implicaria um tempo de pesquisa muito maior, uma variedade de buscas ou questionamentos dentro do sistema para perceber melhor não só como ele funciona, mas também como os atores humanos se condicionam as respostas dadas pelo sistema – e os servidores, na outra “ponta” – ou, melhor dizendo, dos servidores nos outros nós (*hubs*).

O avanço tecnológico, nesse sentido, vem incorporando novas formas de inteligência, por meio não apenas microprocessadores, mas da experiência que se processa em crescente com as interconexões geradas por nós e pelo sistema.

Os SICs em um primeiro momento foram projetados como sistemas vinculados a computadores e estações de trabalho dentro de órgãos públicos. Conforme a evolução das buscas e as interações, o SIC pode evoluir para dispositivos móveis, por exemplo.

> Se a tais concepções acrescentarmos a transformação da mídia pessoal em mídia móvel, surgida com o advento das tecnologias portáteis e dos espaços *wireless*, parece suficientemente claro o cumprimento da mutação de um paradigma e a passagem de um modelo comunicativo, baseado na exposição do sujeito à mídia, para outro, no qual com a computação móvel (celulares, PC portáteis, GPS etc.) o indivíduo, a sua psique e sua relação com o mundo, passa a ser construídas colaborativamente junto às tecnologias informativas digitais. Nas últimas duas décadas, as redes digitais propiciaram, ao lado de uma nova interação com a mídia, novas formas de interação entre indivíduos e novos tipos de sociabilidade. (Di Felice, 2008, p.47)

Vemos que, para uma consciência evolutiva de um pensamento ou uso dos SICs como parte de um todo, e onde o todo é uma parte, como Morin (2011) já intuía, deveríamos nesse ponto, também contar – ou construir coletivamente – uma percepção de habitar os meios eletrônico, no que tange os órgãos públicos, para além de princípios de governo eletrônico. O Poder Público é, grosso modo, a maior fonte de dados, de todos os tipos, da sociedade contemporânea. Muito mais do que organizações privadas, como empresas de tecnologia como Google ou Facebook, ou bancos.

Os Estados têm essa condição para, por meio de computadores e de conexões informáticas, instigar formas interativas de produção de conhecimento, na visão de interesse público, para permitir não só o compartilhamento de resultados e dados finais (pensando em termos de produtos e serviços públicos), mas de todo o processamento, uma visão mais colaborativa e avançada em termos de *open government* do que temos visto até aqui.

> Graças ao *e-government*, a maior parte dos serviços oferecidos pelas administrações estão à disposição dos cidadãos *online* (de forma eletrônica). Desse modo, reduz-se notavelmente o aparato burocrático e de tornam mais transparentes os processos administrativos. Na prática, a ideia do governo eletrônico se baseia no pressuposto de que o governo se torne efetivamente um serviço público, isto é, aquilo que na realidade deveria ser, ainda que os vários governos jamais se considerem como tais e tendam a pôr o público a seu serviço. O futuro da política se orientará cada vez mais na direção da função administrativa enquanto, salvo situações de crise, os governos de partido ideológico não forem indispensáveis e implicarem custos notáveis. (De Kerckhove, 2008, p.133)

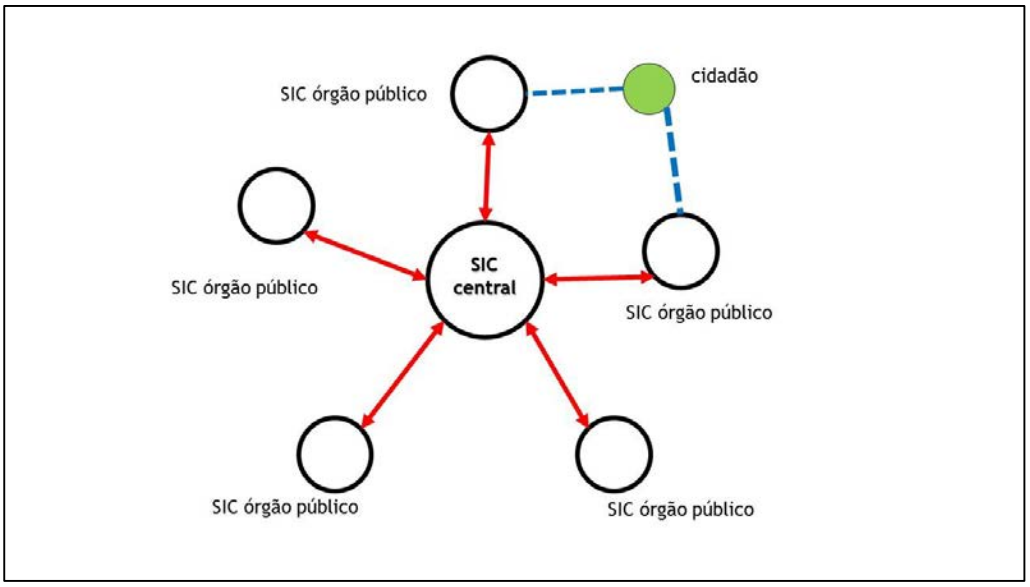
O potencial de controvérsia, nesse ponto, está em dizer aos Estados que, a sociedade, que outrora delegou aos Estados esse poder de decisão – ou deliberação – sobre esse conjunto de informações, está requerendo esse poder de volta, aberto, irrestrito e com neutralidade. Um desafio difícil de compactuar, nesse momento, mas que vejo como potencial epistêmico.

É uma visão que tornaria necessária, por definição, considerar a produção de conhecimento de interesse público, de produtos e serviços públicos como resultado intrínseco de interações dentro desse ecossistema, vindo de práticas políticas, econômicas e sociais constitutivas dessas interações, com uma topologia reticular não hierárquica e não determinada, tanto pelo sistema quanto pela sociedade e seu cotidiano.

Portanto, podemos categorizar os Sistemas de Informação ao Cidadão (SIC), tanto presenciais quanto virtuais, como redes sociais híbridas entre emergentes e associativas. Conforme Di Felice et al (2012, p.70-71), os SIC podem ser considerados redes de filiação ou redes associativas pois

> As redes de filiação ou associativas são resultantes de conexões passivas e interações reativas. Acontecem principalmente nos casos das plataformas conhecidas como redes sociais em que a conexão exige uma simples afiliação dentro de um mecanismo de trocas de informações onde não se exige investimentos por parte do indivíduo conectado, embora o resultado final possa ser um alto grau de engajamento. A conexão ocorre pelo simples fato de aceitar um convite.
>
> Tais redes acumulam alto grau de adesão justamente porque não demandam dos conectados muito esforço para que as trocas sociais ocorram, como acontece nas redes emergente. A interação é assíncrona e a conexão é mantida por meio de um sistema de banco de dados que conecta as informações. Nesse sistema, a interface permite que o usuário convide e bloqueie outros usuários através da sua lista de amigos ou simplesmente faça uma contribuição pontual em um fórum. É possível identificar um maior índice de laços fracos fazendo conexão entre os atores mais ampla e abrangente, ao mesmo tempo em que é mais distribuída e diluída.

Figura 3 - Diagrama da estrutura atual dos fluxos de informação e comunicação nos Sistemas de Informação ao Cidadão.



Legenda: A estrutura dos SICs hoje: centralização do sistema para garantir integridade no fluxo de informações, diminuir risco de falhas (ruídos de comunicação) e maior controle interno pela baixa maturidade. A interação do cidadão é ponto a ponto nos pedidos e atendimentos. Fonte: autor

Estes sistemas foram criados a partir de uma necessidade objetiva – suprir os cidadãos de informações e manter um fluxo aberto para essas interações. Outro ponto de destaque nessa “classificação” é o seu caráter de construção e reconstrução pelas interações. O suporte dado aos SIC só tende a avançar à medida que as buscas por informação não só se intensificarem, mas também o *back office* envolvido com o sistema também evoluir, modificando sua arquitetura informativa singela e voltada apenas aos dados buscados para migrar a uma inteligência co-criada entre os atores na rede: servidores públicos, o sistema, e o cidadão-usuário.

Via de regra, estamos falando de cadastros para geração de *login* e senha, e sobre o engajamento, o comportamento social com efeitos multiplicador, especialmente quando pensamos nos laços fracos e a construção de capital social, cujo reflexo comunicativo ainda que não necessariamente dependam de uma conexão formal, mas um sentimento de pertencimento.

Por fim, há muito ponto de convergência importante que vale citar entre os estudos de Matos (2009) e Di Felice (2013) que merecem nosso destaque: o fator indiciário de laços fortes e fracos nas interações das redes sociais, criando para a análise de redes, uma visão ecossistêmica considerável para uma visão não apenas das composições, mas também das dinâmicas em fluxo contínuo informativo. Para a comunicação pública seria muito bom (re)pensar seus estudos e análise a partir de paradigmas reticulares como propostos nesta disciplina.

Podemos afirmar que a chamada "revolução digital" deu à comunicação novas oportunidades de exploração e gestão de relacionamentos com os públicos de organizações públicas, privadas ou do terceiro setor. Porém, é importante destacarmos que as mídias sociais ou digitais se constituem em novos ambientes de diálogo e de relacionamento, em que determinadas ações não substituem as outras mídias -há uma sobreposição e escolhas a serem feitas -como a televisão, o rádio, o cinema, a fotografia e as artes.

Se há vantagens no ambiente digital, elas existem por nos permitir um potencial de apropriação e produção de conteúdo, na capacidade de aceleração quase instantânea de divulgação e difusão, as possibilidades de interação e a eventual facilidade de mensurar e avaliar os resultados das interações com os conteúdos.

> Com a apropriação das novas tecnologias comunicativas pelos indivíduos e organizações populares, vemos surgir uma sociabilidade tecnológica, capaz de se auto-representar e de inaugurar formas novas de atuação; passamos de uma concepção territorial e vertical das relações e das políticas pública para um tipo de território fluido e não-circunscrito, feito de informações e conexões multiplicadas, em que o que está em jogo não é mais a soberania nem a estrutura, mas a transformação qualitativa da sociedade, da política, da democracia, do poder. (Torres, 2008, p.274)

Quando então pensamos em termos de uma comunicação pública, de uma comunicação mais comprometida com a democracia e com a garantia de direitos é que percebemos o quanto a visão do marketing tem contaminado a comunicação pública, pois nossos homens públicos estão mais interessados na construção de um conceito e da imagem perante a sociedade do que em princípios como o compromisso em privilegiar o interesse público; uma orientação de serviço público voltada ao

cidadão; ao tratamento da comunicação como processo mais amplo do que a informação pura e simples em si, ou seja, também privilegiando a adaptação de instrumentos e ferramentas de comunicação às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos e assim, reconhecer a complexidade da comunicação na contemporaneidade.

3.5. A transparência pública e *accountability* no âmbito governamental

> Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (*accountability*), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto. (Kunsch, 2013, p.5)

Admita-se então a complexidade na gestão dos relacionamentos a partir dos SICs, tanto no balcão como por via digitais, aos gestores públicos implica-se a necessária revisão de seus processos, cuja perspectiva dialógica e relacional a partir da busca dos dados abertos, a ampla disponibilidade de informações e no cumprimento da missão de órgãos públicos corrobora com os esforços do Estado na perspectiva do *e-government*, da lógica do cidadão como usuário de serviços públicos e da nova gestão pública. Torres (2008, p.247) ao analisar o soerguimento de uma "ciborgcracia", aponta que

> Esse tipo de associação logo constituiu o chamado "governo eletrônico" (ou *e-government*), que, analisado de perto, pode ser entendido como uma problematização e uma transformação na forma de gestão dos cidadãos e do território, relacionadas principalmente ao desenvolvimento de uma nova tecnologia comunicativa digital que permite uma organização em rede do governo. Isso significa também a possibilidade de o monopólio das informações governamentais ceder ao influxo da visibilidade e do acesso a todos, ocasionando uma maior transparência do ato político e criando condições para uma maior participação popular nas demandas sociais e nos processos de tomada de decisão.

Basicamente, o conceito de governo eletrônico consiste no uso das tecnologias da informação - além do conhecimento nos processos internos de governo - e na entrega dos produtos e serviços do Estado tanto aos cidadãos como à indústria e no

uso de ferramentas eletrônicas e tecnologias da informação para aproximar governo e cidadãos. Portanto, meramente instrumental, partindo da automatização de processos pré-existentes, distantes ainda de regenerar o espaço público, aperfeiçoar os serviços prestados à população e estimular a interação e discussão dos problemas locais.

O contraponto a uma lógica instrumental que se experimenta, mas que ainda não eleva a condição de transparência pública ideal, seria o estabelecimento de *e-governance*, conceito mais avançado que o *e-government*, conforme informa Torres (2008, p.247-248),

> Segundo a Unesco, consiste no uso que o setor público faz das tecnologias da informação e da comunicação com o objetivo de melhorar a oferta de informação e serviços, encorajando a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e efetivo. Em comparação com a prática do governo eletrônico, que mantém seu foco da digitalização dos serviços públicos, a *e-governance* constitui uma forma que privilegia o feedback dos cidadãos sobre as propostas governamentais, embora se possa apontar que a governança eletrônica (e o governo eletrônico não se exclui) ainda pressupõe um tipo de relação Sociedade-Estado baseado nos termos da representatividade, cujo regime político encarrega-se de propor projetos e definir critérios para determinar meios e fins e, para isso, utiliza um tipo particular de tecnologia comunicativa – a digital.

Isto posto, esta visão para a Administração Pública na contemporaneidade traz o fator *accountability* à comunicação pública, isto é, se de fato é uma possibilidade concreta e viável à população não apenas o controle, mas também a intervenção nas ações do Poder Público, como apontam Pinho e Sacramento (2009) ao analisar o termo e suas práticas em direção à transparência e, mais detidamente, Haswani (2006, 2011, 2013) ao colocar em evidência a comunicação pública governamental como garantia de direitos. Recorremos a Oliveira e Lima (2012, p.58), que alertam:

> Hoje, entretanto, lidamos com uma realidade na qual são crescentes as pressões por transparência na gestão das contas públicas, pela ética nos mecanismos de contratação e na gestão de recursos humanos e pela realização das necessidades e dos anseios da sociedade de forma ampla. Nesse sentido, a propaganda mostra-se insuficiente para dar conta de todas as demandas comunicacionais.

O desenvolvimento da comunicação no contexto da cultura nas organizações contribui para que os grupos sociais existentes nesses espaços, cuja função-fim era específica, se voltem às interações sociais lá proeminentes, observando o comportamento dos indivíduos e seu progresso em sintonia com a visão e missão institucionais. Trazemos aqui novamente Soares e Monteiro (2012, p.58):

> A realização efetiva da missão das organizações públicas, que é atender o cidadão, depende também, cada vez mais, de sistemas eficientes de comunicação interna que ajudem a formar servidores públicos atentos ao compromisso de ajudar a construir uma sociedade melhor. Essa percepção inclui mudança cultural, novo panorama de gestão de recursos e conhecimentos compatíveis com a visão de organizações altamente burocratizadas e pouco propensas à renovação.

Essa valorização do público interno é imprescindível para que as ações internas e externas que diversos órgãos públicos possam vir a promover sejam assimiladas, compreendidas e possam dar margem a um estreitamento maior na relação da sociedade com seus órgãos públicos, e ao invés de termos ilhas de excelência no setor público, tenhamos toda uma Administração Pública orientada para a prestação de serviços com efetividade e qualidade, tornando o ambiente organizacional mais favorável à criação de vínculos mais duradouros e claros e gestões orientadas para o interesse público.

Ter uma comunicação identificada com os processos de mediação requer compromissos estrategicamente planejados, constantemente repensados, um corpo funcional mais atento dos anseios sociais, ao bem público e, com criatividade, aproveitar cada interação oportunizada por meios digitais - ou não - para ter com a população uma relação mais próxima e pautada também em dar feedbacks e aprofundar o relacionamento. Lembra-nos Haswani (2006, p.28)

> Transparência, participação, eficiência e eficácia tornam-se, portanto, as palavras de ordem para redesenhar a imagem e o governo das instituições e suas modalidades de relacionamento com os cidadãos. A ação dos poderes públicos vem, deste modo, redefinida em torno do conceito de serviço público e de bem público.

Acreditamos, pois que há meios e instrumentos para que conceitos como cidadania, igualdade de direitos e compreensão de deveres, engajamento, compartilhamento e participação cívica tenham início neste microuniverso e tenham valor no cotidiano dos servidores. É também a partir deles que a realidade social pode ser reorientada ou modificada, se a comunicação desta mudança cultural e comportamental estiver bem sedimentada.

> Os elementos-chave de um bom governo são, portanto, a transparência e o acesso dos cidadãos ao processo decisório em função de suas necessidades específicas. No fim das contas, a ciberdemocracia, do mesmo modo que a democracia alfabética dos gregos, dos romanos ou dos Estados-nação europeus, baseia-se na partição das responsabilidades entre Estado e cidadãos. (De Kerckhove, 2008, p.139-140)

Com isso, verificaríamos o *accountability* para responder outra questão: a criação dos Sistemas de Informação ao Cidadão (SIC) dão à comunicação pública e governamental novas possibilidades interativas que propiciam maior envolvimento democrático dos cidadãos com estas organizações, mediadas pelas tecnologias da informação e comunicação (TICs) para consulta sobre informações e dados?

Tudo pode vir a culminar – como veremos no próximo capítulo - em um quadro onde poderemos perceber se além da imagem de transparência, as organizações públicas estão caminhando para a consolidação de identidade e comportamentos condizentes com suas práticas, e aderentes potencialmente aos interesses da sociedade, em torno essencialmente dos conceitos de transparência, a partir destes relacionamentos e interações orientados por uma visão e filosofia de planejamento de comunicação organizacional e de Relações Públicas preconizadas por Kunsch (2003) para a missão das instituições públicas, com coerência.

> Talvez por isso proliferem os sites e portais institucionais de governos e cidades, muitos dos quais verdadeiros retratos transparentes da organização estatal e de suas ações administrativas, mas de reduzida possibilidade interativa, de maneira que é dado ao cidadão ver, conhecer, acessar as informações sobre o governo e, eventualmente, controla-lo, mas não participar dele, muito menos tomar alguma iniciativa. Estamos diante de um tipo de gestão do público e do território que digitalizou as suas funções, mas não virtualizou (Levy) as suas relações. (Torres, 2008, p.248-249)

Mesmo tratando de princípios de transparência, ética e zelo com a coisa pública, está enraizada na cultura de organizações tão complexas, como existem no setor público, a força de lei prevalece, de forma pura e simples, dificultando outras perspectivas de produção de sentidos. Lembramos neste ponto, o que Oliveira e Paula (2011, p.96) já identificavam:

> Embora haja estudos mais contemporâneos sobre a comunicação no contexto das organizações, pautados no paradigma da complexidade (BALDISSERA, 2004), a grande maioria pauta-se no paradigma funcionalista, no qual a ideia de sistema e subsistema é tão harmoniosamente engrenada e administrada que considerar o imprevisto e o não habitual é algo contrário à lógica do negócio. Na perspectiva da gestão é um contrassenso pensar em movimentos de oposição e de posicionamento diferenciado, já que seus princípios pressupõem o controle e o aperfeiçoamento dos processos para se obterem os resultados maximizadores.

Nas instituições públicas há fatores de conflito entre a linguagem corrente e seu entendimento por parte de seus servidores, ou situações pontuais que causam problemas de comunicação e transmissão de informação entre as partes e o público que utiliza os serviços, tão ou mais leigos que os próprios servidores.

Por conta dessa falta de identidade com a missão dos órgãos, em muitos casos os servidores deixam de bem atender o público, deixam de agregar valor a sua cultura pessoal, o que implica em uma série de desvios de informação e de relacionamento com o cidadão.

Ou seja, a preparação de funcionários capazes de bem operacionalizar o serviço público também deve ser observada para que o funcionamento do órgão não se torne uma relação tão somente burocrática e à letra do que as legislações determinam.

4. Análise documental dos SICs criados pela LAI

Lançamos mão de dois pedidos de informação aos e-SICs do Governo do Estado e da Prefeitura de São Paulo para obter um ranking dos órgãos públicos mais acessados ou buscados, respectivamente no âmbito da administração pública estadual e municipal.

Nosso intuito era testar os serviços e, ao mesmo tempo, criar uma amostra que seria o objeto de nosso estudo exploratório, descritivo a partir de pesquisa documental, conforme Gil (2010) e, enquanto método, recorremos também a Moreira (2010, p.269), pois "a checagem documental é elemento operacional indispensável no processo de auditoria, que também inclui a entrevista e a análise crítica para chegar ao relatório final sobre o objeto auditado".

> Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas,(...)mas há fontes que ora são consideradas bibliográficas, ora documentais. Por exemplo, relatos de pesquisas, relatórios e boletins e jornais de empresas, atos jurídicos, compilações estatísticas, etc. O que geralmente se recomenda é que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou base de dados. (Gil, 2010, p.30-31)

Neste estudo exploratório, nos propusemos a construir uma visão geral sobre a organização da lei de acesso à informação, aproximando o pesquisador sobre o assunto transparência e *accountability*. Acreditamos, que o resultado deste trabalho poderá fornecer subsídios para a formulação de problemas mais precisos, com hipóteses e variáveis que possam ser pesquisadas em próximos estudos com este objeto de pesquisa.

O pedido de informação para o e-SIC da Administração Pública estadual, com o seguinte teor:

> Com base na Lei Federal de Acesso à Informação (LAI) e nos decretos estaduais 58.052/2012 e Decreto nº 61.175/2015 do Governo do Estado de São Paulo que regulamentam a LAI em nosso Estado, gostaria de saber quais os 10 (dez) órgãos públicos paulistas mais pedidos de acesso à informação, pela sociedade civil. E, se possível, que estes dados viessem discriminados com o número total de

> consultas/acessos e em outra coluna, com o número de pessoas físicas e jurídicas que realizaram essas consultas/acessos por órgão público divididos por ano desde que o decreto 58.052/2012 entrou em vigor, ou seja, dados consolidados de 16 de maio de 2012 até 31 de maio de 2015.

O pedido foi registrado em 3 de junho e atendido em 9 de junho de 2015, com seguinte resposta:

> A sua solicitação de acesso a documentos, dados e informações, FOI ATENDIDA.
>
> Resposta:
>
> Prezado
> Segue em anexo as informações solicitadas.
>
> Atenciosamente
>
> xxxxxxxxxxxx **(ocultamos o nome do servidor)**
> Central de Atendimento ao Cidadão
>
> O arquivo anexo complementa a sua resposta:
> 10_SICs_Mais_demandados.xls
>
> Caso não fique satisfeito com a resposta ou com o serviço, recomendamos os procedimentos abaixo indicados:
> 1) NOVA SOLICITAÇÃO - Formule uma nova solicitação de informação ao SIC, esclarecendo melhor o solicitado.
> www.sic.sp.gov.br
> 2) CONTATE UMA OUVIDORIA - Formalize uma reclamação e/ou sugestão junto à Ouvidoria do órgão que prestou o atendimento.
> http://www.ouvidoria.sp.gov.br/listaouvidoria.aspx
>
> 3) Entre com um recurso: [Link]
>
> O PRAZO para entrar com recurso é de 40 (quarenta) dias, a contar da data do protocolo da solicitação.

Para a Administração Pública municipal, o pedido teve contexto semelhante:

> Com base na Lei Federal de Acesso à Informação nº 12.527/2011 e nos decretos municipais nº 53.623/2012 e 54.779/2014 da Prefeitura do Município de São Paulo, que regulamentam o acesso à informação em nosso município, quero saber quais os 10 (dez) órgãos públicos paulistanos mais acessados ou buscados pela sociedade civil. E, se possível, que estes dados viessem discriminados em planilha eletrônica, com o número total de consultas/acessos e em outra coluna, com o número de pessoas físicas e jurídicas que realizaram essas consultas/acessos por órgão público divididos por ano desde

> que o decreto 53.623/2012 entrou em vigor, ou seja, de 2012 a 2014, dados consolidados até 31 de dezembro de 2014.

O pedido foi registrado também em 3 de junho e foi atendido em 18 de junho de 2015. Eis a resposta:

> Prezado requerente,
>
> Após a análise dos termos de sua manifestação registrada no e-SIC sob o número de protocolo 12033 e, em cumprimento ao Decreto nº 53.623/2012, alterado pelo Decreto nº 54.779/14, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527/2011 no município, informamos que os dados solicitados encontram-se nos arquivos anexos: 'e-SIC_12033. xls' e 'e-SIC_12033.csv'.
>
> Atenciosamente,
>
> xxxxxxxxxxxxxxxx **(ocultamos o nome do servidor)**
> Chefe de Gabinete
> Controladoria Geral do Município

Ambos pedidos ao Governo e à Prefeitura foram realizados após o período determinado pelos respectivos decretos para publicação dos dados consolidados no ano para não só facilitar aos serviços públicos a obtenção dos dados como também aumentar a agilidade no prazo de resposta.

> A modalidade mais comum de documento é a constituída por um texto escrito em papel, mas estão se tornando cada vez mais frequentes os documentos eletrônicos, disponíveis sob os mais diversos formatos. O conceito de documento, por sua vez, é bastante amplo, já que este pode ser constituído por qualquer objeto capaz de comprovar algum fato ou acontecimento. (Gil, 2010, p.31)

Ao longo deste primeiro semestre de 2015 testamos em outras ocasiões e temas os serviços prestados pelos SICs, tanto da União, quanto do Estado e do Município de São Paulo. Somente em uma ocasião foi necessário por parte do órgão público solicitar a prorrogação do prazo de atendimento para mais 10 (dez) dias, mas o pedido foi atendido.

Devido ao tempo de que dispúnhamos para realizar a pesquisa de campo e o retorno dos contatos em tempo hábil para solicitar os dados dos órgãos mais acessados, tivemos a oportunidade de entrevistar a gestora da Coordenadoria de

Promoção da Integridade (COPI) da Controladoria Geral do Município (CGM) da Prefeitura de São Paulo, que nos atendeu no dia 28 de julho de 2015 na sede da CGM em São Paulo. A entrevista durou cerca de 62 minutos e a íntegra está disponível nos Anexos deste trabalho.

4.1. Documentos do Governo do Estado de São Paulo

No Plano de Ações Estratégicas para a implementação do decreto nº 58.052/2012 elaborado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo para integração das políticas estaduais de arquivo e gestão documental e acesso a documentos, dados e informações, a comunicação entra como parte da estratégia somente na página quatro e de forma bastante específica: elaboração da comunicação e identidade visual, produção e distribuição de material de comunicação e didático. Apesar das tarefas estarem elencadas como prioridade alta, as atribuições tiveram como executores as áreas de comunicação da Casa Civil e da Secretaria de Gestão Pública.

Salientamos que o Governo do Estado apresenta uma rede de informações bastante diversificada para os servidores públicos, que com algumas modificações poderia também abastecer os cidadãos e o membros dos órgãos colegiados de informações sobre o direito de acesso à informação, transparência pública e controle social. Percebemos nas documentações um foco claro na formação e capacitação dos servidores e uma hierarquização dos documentos, próprio de uma política interna de gestão documental.

Damos destaque negativo as atas das deliberações do Conselho de Transparência da Administração Pública, que se apresentam sem data de realização, sem assinatura dos membros presentes às reuniões e sem feedback de suas próprias deliberações, o que dificulta sabermos, por exemplo, quando uma determinada deliberação foi expedida, qual o órgão dentro da administração pública estadual competente para receber e responder àquela deliberação e, por fim, quais as providências tomadas sobre o que foi indicado como ponto de melhoria para a própria cultura de transparência e acesso à informação do Governo do Estado.

Sem estes elementos, não há *accountability* sobre o Governo e sobre o desempenho e papel do próprio órgão colegiado. Ao esmiuçarmos mais os recursos do Conselho de Transparência estadual, localizamos os vídeos das transmissões das reuniões no site de um dos parceiros da Fundap – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo.

Julgamos ser o mais correto estes recursos estarem disponíveis diretamente na página do Conselho, como aliás em um dos vídeos, da 21ª reunião deste colegiado foi apresentado um levantamento sugerido esta providência para todos os órgãos colegiados. Mas, se a página do próprio Conselho não disponibiliza seus atos de forma transparente e de fácil acesso, como manter um padrão que possa servir de modelo aos demais órgãos do Estado, se aquele que observa a conduta da transparência não o faz com suas deliberações.

4.2. Documentos da Prefeitura do Município de São Paulo

Os relatórios do desempenho da Controladoria Geral do Município (CGM) e demais órgãos públicos municipais no atendimento da lei de acesso à informação apresentam desempenho bastante satisfatório. Há também crescimento no fluxo geral de pedidos de informação. Assim como o Governo do Estado, a Prefeitura de São Paulo por meio da CGM tem implementado muitas ações para divulgação não só da lei de acesso à informação, mas também de ações de governo aberto, transparência pública e participação social, com linguagem mais jovem e coloquial, adotando também as mídias e redes sociais para disseminar esses conteúdos e estimular a cidadania entre os paulistanos.

Citamos como exemplo a realização de eventos como o Café Hacker e as oficinas temáticas sobre a Lei de Acesso à Informação para disseminar os direitos assegurados pela LAI e promover o controle social por meio de pedidos de acesso aos dados municipais de interesse público ainda não fornecidos no Portal da Transparência. Há uma postura muito mais aproximativa com o cidadão do que as experiências e estratégias que o Governo do Estado vem desenvolvendo.

4.3. Documentos da Companhia de Engenharia de Tráfego

Os três relatórios da Companhia de Engenharia de Tráfego analisados são bastante simplificados e não trazem análises sobre o contexto do órgão, o que poderia, por exemplo, indicar uma relação entre as demandas dos pedidos e a execução das políticas públicas de mobilidade urbana implementadas pela Prefeitura. Chama a atenção no relatório deste ano o número de pedidos identificados como “diversos”.

Neste tipo de relatório, seria de bom tom ter um detalhamento da natureza destes pedidos, pois além de serem o maior número entre os pedidos classificados, a boa gestão transparente – e ativa, de fato – requer total atenção aos aspectos de clareza e objetividade no tratamento da informação desde a sua origem. Ou seja, os relatórios em si já são uma expressão desta transparência que a administração pública municipal enseja expressar a sociedade, e por isso, na interpretação dos dados para um documento que consolida um fluxo de informações, seria melhor mais zelo.

4.4. Discussão dos resultados

Em termos quantitativos, tanto o Governo do Estado quanto a Prefeitura apresentam índices de crescimento dos pedidos de informação. Porém, as dimensões populacionais do Estado e do Município passam ao largo do fluxo de acesso às informações públicas de que dispõem.

O Governo do Estado faz aposta no modelo de gestão compartilhada, onde o Sistema de Informação ao Cidadão é gerido pelo Arquivo Público do Estado e a difusão da cultura de transparência e acesso à informação competem à Ouvidora do Estado. A intenção é clara de manter um canal direto de diálogo do cidadão com o Estado, dando a possibilidade aos cidadãos de buscar informações, avaliar, criticar e aperfeiçoar os serviços e as políticas públicas. A ênfase, como ratificamos, está no controle, na gestão, o que caracteriza que a administração pública estadual está claramente influenciada pelo modelo de gestão gerencialista, conforme Paula (2005).

Já a Prefeitura de São Paulo se coloca o desafio de uma gestão pública mais atrelada ao modelo societal, também visto com Paula (2005), porém com o propósito de construir mais alternativas de participação popular, compartilhando mais as ações e sendo mais permeável às reivindicações da sociedade civil ou influências da opinião pública. Não há nesse sentido, uma prevalência ou escolha de um modelo melhor que o outro, mas a percepção de que os trabalhos de comunicação e de relacionamento com os cidadãos nesta perspectiva permanecem muito ligados a uma visão política e administração das lideranças do alto escalação do Executivo estadual e municipal.

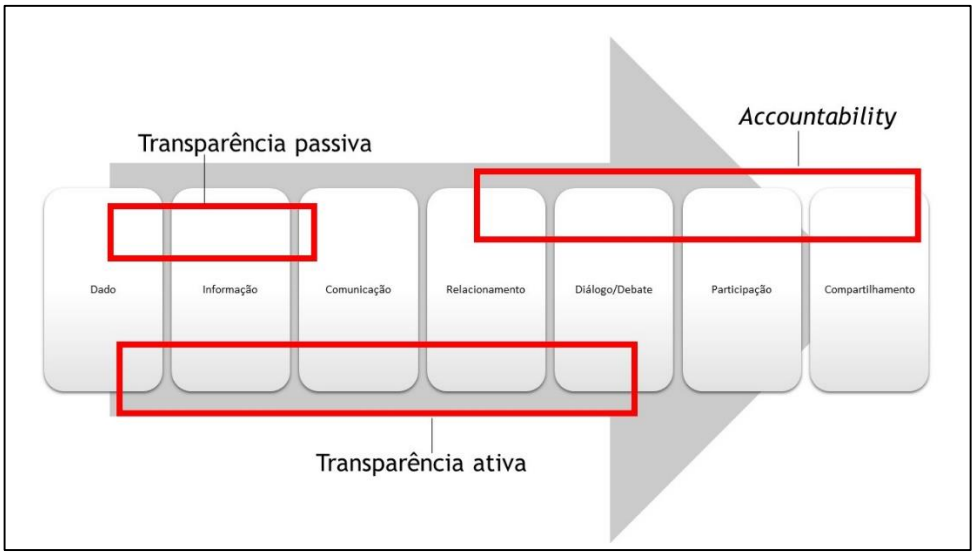
5. Considerações finais

Acreditamos que a Lei de Acesso à Informação faz parte de um amplo processo de melhorias na integridade e amadurecimento das instituições públicas no Brasil. Se considerarmos que nossa Constituição Federal pós-redemocratização tem 27 anos vigência, estamos engatinhando em termos de modelos de transparência pública e *accountability*, se compararmos com os Estados Unidos por exemplo.

Porém, isso não nos impede de reconhecer avanços no Governo Federal, nos Estados e Municípios, como a Escala Brasil Transparente da Controladoria Geral da União (CGU) vem atestando. Nossas ressalvas vão de encontro às definições que os órgãos públicos dão aos processos de transparência que praticam e gerenciam.

A visão de transparência ativa que deveria ser praticada pelas organizações públicas vai ao encontro do modelo de análise do dado ao compartilhamento que Haswani (2013) defende, uma postura que considera a qualidade das comunicações empreendidas pelo Estado e a administração pública sobre a perspectiva do relacionamento sendo construído no tempo, criando uma dinâmica capaz de parametrizar o grau de transparência e participação social que os governos propõem alcançar.

Figura 4 - Do dado ao compartilhamento.

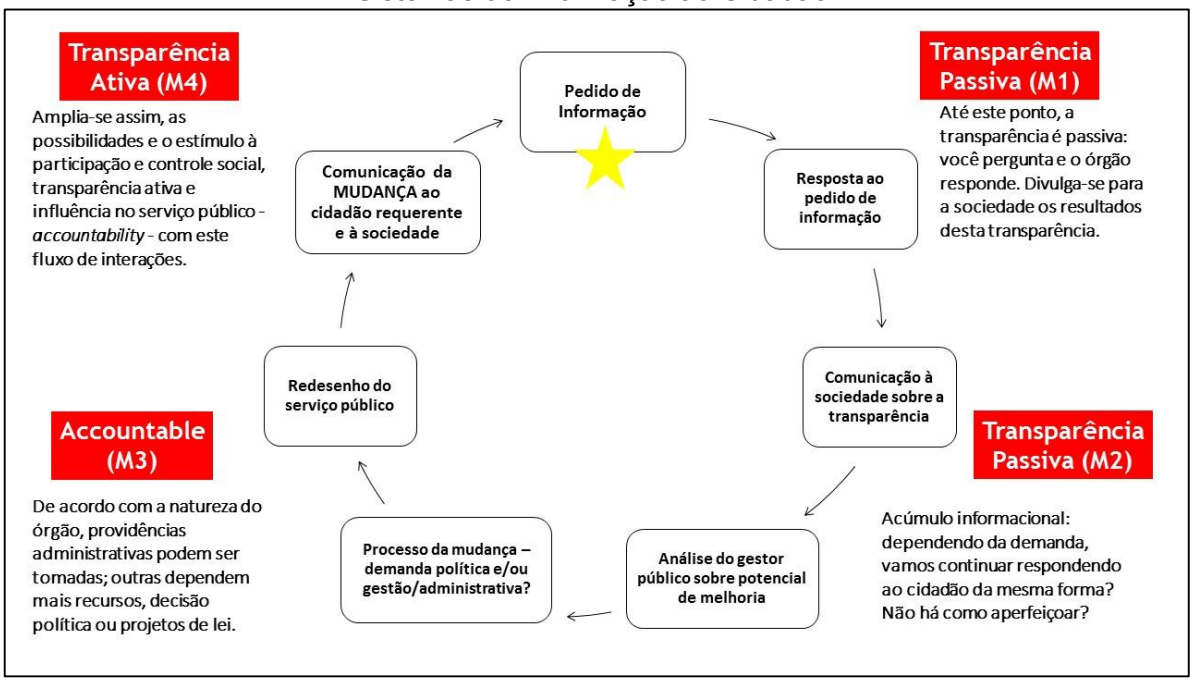


Fonte: Haswani (2013).

Acreditamos em um futuro estudo mais detido à análise do comportamento e interações dos cidadãos de uma determinada localidade com grupo controle (de um bairro ou subprefeitura, por exemplo) seria um método adequado para aferir se os cidadãos podem vir a se tornar atores políticos mais ativos com uma comunicação pública governamental mais presente ao longo do tempo.

Entendemos que, mesmo a transparência ativa, que definem como a divulgação proativa das ações e informações dos órgãos públicos para tornar conhecidas as informações públicas sem restrição – como publicação de conteúdos e documentos em portais específicos e sites na internet - não é um modelo de transparência ativa, principalmente porque, ao tipificar as informações que se propõem a divulgar ativamente, são essencialmente, as mesmas já previstas na Constituição e legislações como a LAI e outras infraconstitucionais que discorremos neste trabalho. Estes já são deveres do Estado.

Figura 5 - Visão *accountable* para o processo dos Sistemas de Informação ao Cidadão.



Fonte: autor.

A verdade, a nosso ver é, que em situações muito pontuais e críticas, é que há transparência ativa, pelo relacionamento que os órgãos públicos adquirem com a sociedade civil organizada principalmente, e não necessariamente com o cidadão, enquanto indivíduo.

E, em outros casos, os governos fazem escolhas deliberadas pelo seu poder político e discricionário, posto que foi constituído para liderar e tomar decisões a bem do interesse coletivo. Assim, dados e informações sobre a estrutura institucional, formas de contato, despesas e transferências de recursos financeiros são informações que já devem estar publicadas na internet, independentemente de solicitações.

> Embora a informação seja a base da ação, não é adequado trata-la como sinônimo de comunicação. Informar é necessário, mas não suficiente. Comunicação é um processo circular e permanente de troca de informações e de mútua influência. Informação é a parte explícita do conhecimento, que pode ser trocada entre pessoas e/ou instituições. É o elo da interação e da transmissão do conhecimento, principal matéria-prima da comunicação e insumo comparável à energia que alimenta um sistema. (Duarte, 2011, p.129)

A oportunidade que este trabalho nos trouxe de pensar os fluxos de informações e comunicação que a lei de acesso à informação e perceber que diferentes administrações públicas estão no mínimo empenhadas em fazer cumprir a legislação dentro de filosofias de gestão bastante características pelo histórico político-eleitoral polarizado nas duas últimas décadas.

Nossa dedicação ao tema da comunicação pública e governamental se constitui em desafios para animar outros pesquisadores seguirem analisando as ações do Estado, pois as exigências por transparência, planejamento, gestão, acesso à informação, fixação de direitos e deveres pode elevar-se e chegar a um patamar de discussão e atuação do Poder Público em todos os níveis e esferas de Poder.

Consideramos pois, o Estado como um ator social capaz de promover na comunicação múltiplos papéis: motivar os servidores públicos, provocar os cidadãos para na melhoria das condições de vida da população, promoção de ambiente de negócios positivo que possa atrair investimentos, promoção de campanhas públicas, na resolução de controvérsias no espaço público (vide as questões com ciclovias,

redução de velocidade nas marginais e o imbróglio com o aplicativo Uber), a escuta e pesquisa da opinião dos cidadãos (em licenciamentos ambientais, audiências e consultas públicas), na participação cívica (em conselhos tutelares, orçamento participativo). Uma imensidão de demandas que requerem comunicação ao longo de toda sua cadeia, e não apenas na divulgação “de massa”.

> A ideia-chave talvez seja a de espírito público para lidar com a comunicação de interesse coletivo, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político. O objetivo central é fazer com que a sociedade ajuda a melhorar a própria sociedade. (Duarte, 2011, p.128)

Qualificar a gestão do público por meio de uma comunicação que seja mais atuante e influente, que oriente novas práticas de relacionamento entre Estado e sociedade, em atenção às demandas da própria sociedade em termos de ética, mais transparência, participação e redesenho de serviços públicos.

Os recentes escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos e empresas impõe uma visão mais transparente nas relações entre os interesses públicos e privados. As políticas públicas também devem ter mais aderência com a realidade e as demandas das comunidades. Há a necessidade regular e precisa de informações sobre as ações das organizações públicas, propiciando mais participação e controle social.

Para todas estas questões, temos na atividade de Relações Públicas na comunicação pública e governamental a correta gestão dessas interações e dos fluxos de informação entre órgãos do Estado e a sociedade civil organizada - que engloba cidadãos, organizações públicas, privadas e do terceiro setor. Nossa postura profissional nesse contexto, deve ir além das questões e visão de suporte à gestão como atividade-meio e assumirmos de fato o gerenciamento dos relacionamentos com os diferentes públicos, com papel estratégico para a atividade-fim.

Não é uma tarefa fácil ou simples, mas a comunicação pública governamental tem muito a ser valorizada se pôr em prática uma agenda – por que não política – para propor soluções - algumas quando possível, inovadoras - e contribuir para a qualidade

e crescimento da comunicação de interesse público, preparando as organizações públicas para atuar de maneira proativa, propositiva e estratégica na gestão e operacionalização da comunicação.

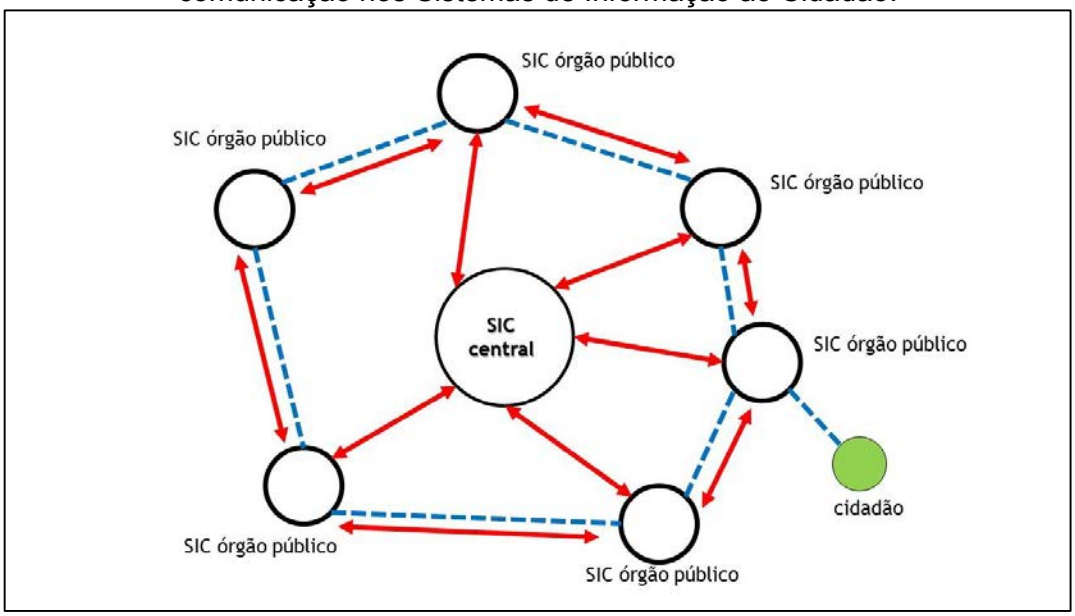
O exercício da função política das Relações Públicas Governamentais, por meio da gestão do relacionamento, continua a utilizar estratégias e instrumentos de comunicação, mas passa também a lançar mão de uma visão organizacional mais abrangente. Estratégias políticas, administrativas, operacionais, etc. devem ser construídas para todas as áreas do governo que necessitarem de ajuste para o relacionamento adequado com os cidadãos. Trata-se de uma visão ampla, processual, que visualiza a administração pública internamente, mas também inserida em uma comunidade e em constante relação com ela.

> Como receptor da comunicação pública, o cidadão desempenha um papel bastante ambivalente, pois ele é, ao mesmo tempo, usuário dos serviços públicos, eleitor de seus dirigentes e contribuinte de seu orçamento. Assim, a comunicação pública vai pressupor a troca de informações com um receptor que, em parte, também é emissor. A partir das escolhas políticas do eleitor/cidadão, um determinado tipo de governo assume a gestão pública da sociedade, e esse governo tem a capacidade de condicionar o modelo de comunicação pública que será implantado durante o respectivo mandato. (Novelli, 2009, p.496)

Se os serviços públicos estão sendo redesenhados para ter mais foco no cidadão, então a comunicação destes serviços e dos seus provedores também deve estar orientada para o cidadão, cada vez mais empoderado pela velocidade do fluxo de informações, com redes sociais e aplicativos em smartphones.

A escuta do cidadão deve ser aprimorada cada vez mais, pois “a comunicação pública está presente na relação que se estabelece entre a instituição pública e o usuário” que Novelli (2009, p.495) coloca como uma das quatro etapas para uma relação comunicativa mais preocupada com o cidadão.

Figura 6 - Diagrama para descentralização dos fluxos de informação e comunicação nos Sistemas de Informação ao Cidadão.



Legenda: Uma (possível) visão para os SICs no futuro: a descentralização do sistema para fornecimento e troca de dados e informações entre os órgãos públicos, com novos fluxos a partir do compartilhamento e interações com confiabilidade, maior maturidade e melhoria de serviços públicos e políticas públicas. Fonte: autor.

O profissional de relações públicas pode ser um agente influenciador e agenciador, capaz de fornecer esclarecimentos, informações por meio da comunicação estratégica para a execução de políticas públicas, cumprindo seu papel mediador de interesses, conflitos e mensagens que tornem o interesse público, de fato, o centro das discussões em torno de uma questão pública, tal a complexidade que estes temas encontram hoje em nossa sociedade.

As relações públicas podem conduzir o setor público a inspirar os cidadãos por uma ação educativa, que aliás, é uma das dez funções que a comunicação pode exercer na administração pública, como aponta Torquato (2002). Comunicar bem, com qualidade e eficiência é dever do Estado, a comunicação excelente fortalece a cidadania.

Tratamos aqui de uma visão e um posicionamento estratégico dos profissionais de comunicação e, em especial, para os relações-públicas, que não se restringe

apenas aos Departamentos de Comunicação, de Cerimonial e Eventos dos órgãos públicos, mas que tem conhecimento teórico, técnico que pode ser aplicado no setor público como um todo, abarcando os três Poderes em seus diferentes níveis e esferas; dos partidos políticos, dos mandatos parlamentares, organismos do Terceiro Setor, autarquias, fundações, agências governamentais, empresas públicas, movimentos sociais e ativistas das mais variadas questões públicas existentes na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

Livros

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Administração de Relações Públicas no Governo**. São Paulo: Edições Loyola, 1982.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. *Conceito de comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.1-33.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Volume 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

COSTA, João Roberto Vieira da (org.). **Comunicação de interesse público**. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

CURVELLO, João José Azevedo. *A dimensão interna da comunicação na administração pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.201-213.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

D'ALMEIDA, Nicole. *Opinião pública, comunicação e regulação do mercado*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 135-152.

DI FELICE, Massimo (org.). **Do Público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação social**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008.

DI FELICE, Massimo; TORRES, Juliana; YANAZE, Leandro. **Redes digitais e sustentabilidade: as interações com o meio ambiente na era da informação**. São Paulo: Annablume, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIJK, Teun A. van. **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto, 2012.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 3ª ed., 2012.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. *Comunicação e cidadania*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.95-115.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Editora Globo, 4ª ed., Vol. 1, 1977.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Editora Globo, 4ª ed., Vol. 2, 1977.

FLEURY, Maria Teresa Leme (org.). **Cultura e poder nas organizações**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FREITAS, Alexandre B. *Traços brasileiros para uma análise organizacional*. In: MOTTA, F.P. & CALDAS, M.P. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 38-54.

GALERANI, Gilceana Soares Moreira. **Avaliação em comunicação organizacional**. Brasília, DF: Embrapa – Assessoria de Comunicação Social, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. *Comunicação pública – direitos de cidadania, fundamentos e práticas*. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA-USP, 2013, p.3-13.

LEMOS, André. **A comunicação das coisas: teoria ator-rede e cibercultura**. São Paulo: Annablume: 2013.

MARCHIORI, Marlene. *As interconexões entre cultura organizacional e comunicação*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2009, v. 2, p. 293-320.

MARTINS, Humberto F. *A ética do patrimonialismo e a modernização da Administração Pública brasileira*. In: MOTTA, F.P. & CALDAS, M.P. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p.171-183.

MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA-USP, 2013.

MATOS, Heloiza. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009.

MOREIRA, Sonia Virgínia. *Análise documental como método e como técnica*. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.269-279.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4ª ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. *Relações Públicas Governamentais*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Relações Públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.485-509.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes, PAULA, Carine F. Caetano de. *Comunicação no contexto das organizações: produtora ou ordenadora de sentidos?* In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes, SOARES, Ana Thereza Nogueira (org.). **Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações**. 2ª ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora Saraiva, 2011, p. 95-108.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes. *Espaços dialógicos e relacionais nas organizações e sua natureza ético-política*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2009, v.2, p. 321-332.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; LIMA, Fábia Pereira (orgs.). **Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. *Comunicação pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Relações Públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.463-484.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeito: Editora FGV, 2005.

PERUZZO, Cicília Maria Krohling. *Comunicação e cidadania, uma questão de direitos humanos*. In: GOULART, Jefferson O (org.). **As múltiplas faces da Constituição cidadã**. São Paulo: Cultura acadêmica, 2009, p.171-184.

PIMENTA, Lidiane Malagone. **Relações Públicas Governamentais: teoria e prática no executivo municipal**. Viçosa, MG: Editora UFV, 2013.

ROLANDO, Stefano. *A dinâmica evolutiva da comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, p. 23-37.

SAAD, Elisabeth. *Comunicação digital e novas mídias institucionais*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação Organizacional: histórico, fundamentos e processos**. São Paulo: Saraiva, 2009b, v.1, p. 317-335.

SALGADO, Paulo Régis. *Comunicação Organizacional na ótica das Relações Públicas Governamentais*. In: FARIAS, Luiz Alberto (org.). **Relações públicas estratégicas: técnicas, conceitos e instrumentos**. São Paulo: Summus, 2011.

TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação empresarial, comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas**. São Paulo: Summus, 1986.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política**. São Paulo: Thomson Pioneira, 2002.

ZÉMOR, Pierre. *As formas da comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.214-245.

Revistas científicas

ALMEIDA, Marco Antônio de. *Habermas e as apropriações culturais das TICs: rumo a ciberesferas públicas?* In: **Revista Problemata**: R. Intern. Fil. Vol. 03. No. 02. (2012), pp. 127-156. Disponível em http://dx.doi.org/10.7443/problemata.v3i2.14957. Acesso em 13 jul 2014.

ANDONOVA, Yanita; D'ALMEIDA, Nicole. *A comunicação das organizações*. **Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional**. São Bernardo do Campo. Ano 12, n. 12, p. 31-42, jan/dez. 2008. Disponível em https://www.metodista.br/revistas/revistasims/index.php/AUM/article/viewFile/1014/1059. Acesso em 13 jul 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas*. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, outubro 2008, vol.42, n.5, p. 829-874. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003. Acesso em 13 jul 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado*. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, abril 2010, vol.44, n.2, pp. 239-270. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122010000200004. Acesso em 13 jul 2014.

CRUZ, Emília Barroso. *O direito à informação governamental: questões acerca da positividade e legitimação de um direito fundamental*. In: **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro: v.9, bn.2, p. 370-382, novembro 2013. Disponível em http://dx.doi.org/10.18225/liinc.v9i2.580. Acesso em 13 jul 2014.

DI FELICE, Massimo. *Redes digitais, epistemologias reticulares e a crise do antropomorfismo social*. In: **Revista USP**, São Paulo, n. 92, Dez./Fev. 2011-2012. p.9-19. Disponível em http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/34877/37613. Acesso em 13 jul 2014.

DI FELICE, Massimo. *Ser redes: o formismo digital dos movimentos net-ativistas*. In: **Revista Matrizes**, São Paulo. Ano 7. Número 2. Jul./Dez. 2013. p. 49-71. Disponível em http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/article/view/476/pdf. Acesso em 13 jul 2014.

HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira*. In: **Revista Organicom**. Dossiê

Comunicação Pública e Governamental. São Paulo: Gestcorp ECA-USP, Ano 3, n.º 4, 2006. Disponível em http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/53/187. Acesso em 13 jul 2014.

INDOLFO, Ana Celeste. *Percepções dos servidores federais sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação nos serviços arquivísticos*. In: **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro: v.9, bn.2, p.536-550, novembro 2013. Disponível em http://dx.doi.org/10.18225/liinc.v9i2.635. Acesso em 13 jul 2014.

JARDIM, José Maria. *A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental*. In: **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro: v.9, bn.2, p.383-405, novembro 2013. Disponível em http://dx.doi.org/10.18225/liinc.v9i2.639. Acesso em 13 jul 2014.

OTTMANN, Goetz. *Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais*. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 68, mar. 2004. P. 61-72.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, dez. 2009. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006. Acesso em 13 jul 2014.

RODRIGUES, Georgete Medleg. *Indicadores de "transparência ativa" em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais*. In: **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro: v.9, bn.2, p. 370-382, novembro 2013. Disponível em http://dx.doi.org/10.18225/liinc.v9i2.616. Acesso em 13 jul 2014.

Teses e dissertações

HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal com garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**. 2010. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-31082012-122619. Acesso em 27 abr 2014.

Webgrafia

Administração Pública do Estado de São Paulo: gestão documental e direito de acesso. In: **Site do Arquivo Público do Estado de São Paulo**. Disponível em http://www.arquivoestado.sp.gov.br/pdfs/Artigo_ieda_p_bernardes_SIC_e_2_anos_da_LAI.pdf. Acesso em 12 jul 2014.

BERNARDES, Ieda Pimenta. *Os Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) na*

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em http://www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em 13 jul 2014.

BRASIL. Portal sobre Acesso à Informação. Disponível em

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 jul 2015.

DECRETO ESTADUAL Nº 58.052, DE 16 DE MAIO DE 2012. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html. Acesso em 27 jul 2015.

DECRETO ESTADUAL Nº 60.144, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2014. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60144-11.02.2014.htm . Acesso em 27 jul 2015.

DECRETO ESTADUAL Nº 60.399, DE 29 DE ABRIL DE 2014. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60399-29.04.2014.html. Acesso em 27 jul 2015.

DECRETO ESTADUAL Nº 61.175, DE 18 DE MARÇO DE 2015. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61175-18.03.2015.html. Acesso em 27 jul 2015.

DECRETO FEDERAL Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm. Acesso em 27 jul 2015.

DECRETO FEDERAL Nº 8.408, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8408.htm. Acesso em 27 jul 2015.

http://www.acessoainformacao.gov.br. Acesso em 13 jul 2014.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo et al. **Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado – MCPOI**. Bogotá, Colômbia: Usaid/Casals&Associates Inc., 2004. Disponível em http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/modelo_de_comunicacin_pblica_organizacional_j_c_jaramillo_y_otros_1.pdf. Acesso em 15 jun 2015.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal) http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 27 jul 2015.

LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009. (Lei da Transparência). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 27 jul 2015.

LEI ESTADUAL Nº 10.294, DE 20 DE ABRIL DE 1999. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/lei-10294-20.04.1999.html. Acesso em 27 jul 2015.

LEI FEDERAL Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 27 jul 2015.

LEI FEDERAL Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L8159.htm. Acesso em 27 jul 2015.

ANEXOS

ANEXO A - **Entrevista com a sra. Fernanda Campagnucci, gestora da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) da Controladoria Geral do Munícipio (CGM) da Prefeitura de São Paulo concedida ao mestrando Marcus Vinicius de Jesus Bonfim nas dependências da CGM em 28 de julho de 2015.**

Preâmbulo: a entrevistada assumiu suas funções na COPI em julho de 2013, após a instalação da Controladoria. Iniciou suas atividades na CGM na coordenadoria de Fomento ao Controle Social (responsável pelas Oficinas temáticas da LAI) e depois passou à coordenadoria de Promoção da Integridade.

Marcus Vinicius - vou começar com a primeira pergunta que seria para você comentar sobre o desempenho e atuação da controladoria desde que ela surgiu em maio de 2013 assim. Qual o panorama que você traça assim?

Fernanda Campagnucci - A controladoria tem essas duas faces né muito complementares que é a prevenção e combate à corrupção. O controlador Spinelli quando ele chegou ele ocupava lá na CGU o cargo de secretário de prevenção que é o equivalente da COP aqui então o Spinelli ele participou da implementação da LAI, da ação social, ele tinha esse viés muito forte, mas quando ele vem para São Paulo ele precisa dar o enfoque na área de combate à corrupção porque o que ele relata assim é que tinha uma ausência muito grande de mecanismo de controle, de fiscalização, de procedimentos então ele teve que virar, mudar o foco dele para essa área de combate e corrupção, mas ele não descuidou dessa parte de prevenção, ele chamou uma equipe que tocou isso. Ele nunca se opôs a nada, mas o que ficou muito forte para a imprensa, para a opinião pública de maneira geral foi essa parte de repressão porque teve...

Marcus Vinicius - Teve repercussão justamente...

FC - Teve várias repercussões do ISS. Eu acho que a controladoria conseguiu criar uma referência aqui na cidade de controle e ao mesmo tempo eu acho que ela conseguiu se integrando com outras secretarias desde o começo a gente fez também

parte de grupos de trabalhos intersecretariais. Teve dois muito importantes, um foi para construir a política de participação na cidade no sistema municipal de participação, a gente estava lá no grupo executivo ajudando a coordenar toda parte de transparência desse sistema. A gente sempre bate nessa tecla de que a participação precisa de transparência. E um outro grupo que foi São Paulo aberto. Então eu acho que tem um reconhecimento até interno mais em grupos especializados de que a controladoria trouxe uma referência de transparência, de dados, de participação nessa área, mas o que fica mais para a opinião pública, o que foi mais marcante foram os casos de combate à corrupção.

Marcus Vinicius - De combate à corrupção é verdade.

FC - Prisão de agentes. E o balanço de dois anos que a gente fez ele tem números muito positivos. Eu acho que a falta de procedimento de controle era tão grande que qualquer coisa que fosse feita ia ter um impacto.

Marcus Vinicius - Já tem um marco importante para o trabalho.

FC - Então têm as quatro áreas de auditoria, ouvidoria, corregedoria e COP que têm números bem impressionantes de controles. Agora aqui na prevenção a gente não fala só de transparência e acessa informação, a gente tem uma área que é de ética, a gente fez um código de conduta funcional que não tinha na cidade e agora tem alguns para regular conflitos de interesses então agora têm alguns parâmetros que não são... A gente fala que tem condutas que não são ilegais, mas são imorais do tipo aceitar presentes, se colocar em situações de conflitos de interesses, então esse código...

Marcus Vinicius - Ajuda a disciplinar isso.

FC - Balizar isso. Então esse foi um marco importante e o outro... Tem uma outra área que cuida também de fortalecimento da gestão que a gente fala que é olhar os processos então o processo de pregão, de contas públicas, ajudar a melhorar esses processos, a forma de publicar.

Marcus Vinicius - É importante. E Fernanda em relação aos impactos da LAI nós órgãos públicos do município qual tem sido a percepção da controladoria, do COP no caso em relação a isso? Os órgãos assim eu vi que tem relatórios e tudo mais explicando detalhadamente os treinamentos que os servidores têm participado. É um processo importante, mas a devolutiva dos órgãos em geral como é que tem sido em relação a isso, a essa questão da LAI está gerando conflitos ou está gerando oportunidades?

FC - Têm as duas coisas. A gente tem um contato diário com o que a gente chama de pontos focais. Em cada órgão a gente tem quase noventa unidades se for contar todas as subprefeituras, todas as secretarias, os órgãos da administração indiretos, as empresas, as autarquias, cada um deles tem um ponto focal dessa informação. Então no comecinho há dois anos a gente sentia que a resistência era um pouco resultado da desinformação mesmo. Eu vou ter que trabalhar mais, vou ter que correr atrás, não vai dar tempo de fazer o que eu tenho que fazer porque eu vou ter que correr atrás disso. Então aos poucos eu acho que as unidades foram acomodando as pessoas principalmente as que são mais acessadas, as que têm mais pedidos, pessoas mais dedicadas a fazer isso. E aí o que a gente vê agora, a gente fica monitorando o tempo todo então, por exemplo, se tem casos de primeira ou segunda instância que a gente identifica uma oportunidade de passar para a transparência ativa a gente se comunica com o órgão para estudar a viabilidade. Vocês estão recebendo muito pedido disso daqui.

Marcus Vinicius - Já aconteceu esse tipo de evento?

FC - Acontece o tempo todo.

Marcus Vinicius - Acontece bastante?

FC - Eu vou te dar alguns exemplos. Nessa semana mesmo a gente vai receber uma pessoa da secretaria de educação que teve um pedido... Uma pessoa pediu todos os projetos políticos pedagógicos de todas as escolas. A secretaria não tem essa

informação. Essa informação no máximo é centralizada em cada diretoria, cada uma das treze diretorias regionais em si. Só que a primeira resposta que eles deram foi inadequada, eles falaram que não era objeto da lei de ação essa informação. Eles podiam falar que era...

Marcus Vinicius - Os dados consolidados.

FC - Eles podiam ter falado isso, mas eles falaram que não era então isso já chamou atenção porque é uma resposta inadequada. O solicitante fez um recurso muito bom e logo em primeira instância no próprio órgão eles reconheceram a falha e aí eles falaram assim: Não. Mas é que o problema é que a gente não tem. Aí subiu para a segunda instância e a gente falou assim: Então o que vocês têm que fazer é intermediar entre a diretoria de ensino e o solicitante pedir, mandar ofício para cada uma falando que ele tem que receber esse projeto. E foi isso que eles fizeram.

Marcus Vinicius - E aí esse monitoramento vocês acompanham online? Como é que funciona?

FC - O sistema e-SIC cada um desses pontos focais que são cadastrados no e-SIC podem responder pela própria pasta na primeira instância e no primeiro recurso. Eles têm essa ferramenta. E a gente aqui na COP responde pela segunda instância e a terceira instância a gente faz na secretaria executiva que são os secretários. Todos os dias a gente monitora os pedidos que estão indo para a segunda instância porque a gente tem que responder, analisa, eu leio todos os pareceres. A gente tem uma pessoa aqui que é advogado e tem um olhar para a lei também. E a gente tem uma divisão de transferência passiva que são duas pessoas, uma está de licença maternidade já há seis meses e a outra está de férias, então assim é uma equipe reduzida, mas a gente vai se adaptando. Essa pessoa olha todos os dias, fica atenta se está indo em segunda instância, o sistema também avisa e ela faz um relatório semanal. Não precisaria, todas as unidades elas teriam que entrar no sistema todos os dias e ver o que chega para elas, mas a gente faz um relatório toda semana dizendo todos os pedidos que vão vencer naquela semana para os órgãos ficarem atentos. Depois ela faz um outro acompanhamento que é o que está atrasado. No caso da

primeira e segunda instância a gente não dá oportunidade de eles atrasarem, vai automaticamente para a segunda instância. Isso é muito legal e eu acho que não acontece nos outros lugares que é o recuso de ofício, ele passa automático para responder então a gente não tem esse problema de ficar atrasando muito nessas instâncias. E aí quando chega em segunda instância a gente lê todos os pedidos, todo o histórico aí a gente já tem uma...

Marcus Vinicius - Uma noção exata.

FC - Uma noção...

Marcus Vinicius - Do que precisa ser equilibrado ali.

FC - É. A solução que a gente vai dar quase sempre passa por... Disponibilizar online. É uma recomendação que a gente dá, aliás, quando for fazer o pedido sempre que possível coloca online e passa o link para a pessoa. Nem sempre é possível pelo prazo e tal, mas é a recomendação. E tem uma outra análise que a gente faz que é a qualitativa que a gente não conseguiu produzir o relatório, mas essa análise a gente faz e a gente tem apoio dos estagiários aqui para fazer esse trabalho mais manual que é ler os pedidos, a gente tem uma classificação da natureza do pedido, da resolução, de como é que foi, se tem dado pessoal ou não e eles vão montando essa planilha para a gente poder produzir uma análise qualitativa de como estão esses dados. Até agora a nossa análise ela é mais restrita à segunda instância. Primeiro foi o que a gente conseguia tocar e é o prioritário, quer dizer, se chegou naquele ponto é por que...

Marcus Vinicius - Algo não foi atendido.

FC - Algo não foi atendido.

Marcus Vinicius - Até do ponto de vista onde vocês estão no processo é um ponto que vocês realmente têm que observar primeiramente.

FC - Agora a gente sabe que tem muita gente ou que não conhece o mecanismo do recurso ou não sabe fazer. Ontem mesmo teve o gabinete aberto lá em Salvador.

Marcus Vinicius - Eu assisti.

FC - E estavam chegando algumas perguntas online que não deu para ser transmitida, mas a gente já estava respondendo algumas ali e teve uma que ele mandou uma lista falando assim: A secretaria de esportes está descumprindo a LAI. Aí eu perguntava: Mas você está fazendo via CIC? Porque tem isso também têm uns que não fazem a pergunta via CIC e a gente não tem como monitorar. Aí eu fui ver a planilha dele estava tudo finalizado, ele não entrava com recurso, ele entrava com pedido. Então quando chega nesse ponto a gente não conseguia ver. Agora com essa análise a gente vai ter uma ideia já na primeira instância para poder intervir. A ideia é fazer para cada trimestre um relatório para cada órgão e falar: Vocês têm que melhorar aqui, tem que melhorar aqui. Mas essa já é uma segunda etapa que nesse período de maturação do próprio órgão aqui vai ter o concurso público e alguns servidores vão vir para a COP.

Marcus Vinicius - Que bom, porque vocês precisam mesmo para poder dar conta porque a tendência é de alta mesmo.

FC - A gente já teve nesse semestre o equivalente de pedidos do ano inteiro passado.

Marcus Vinicius - Um crescimento.

FC - Esse ano foi.

Marcus Vinicius - Porque eu acho que é resultado também das oficinas porque eu acho que ajuda bastante. Eu acho que em relação ao que nós temos observado do governo do estado eu vejo a prefeitura trabalhando muito nesse sentido de divulgar mais os sistemas, as formas de atuação dentro dos eixos temáticos também justamente para que as pessoas se apropriem disso.

FC - Agora acontece também de um órgão vir procurar a gente porque está com uma sobrecarga muito grande de um determinado tipo de pedido. Por exemplo, a secretaria de gestão recebe muito pedido de pesquisadores também sobre salários, cargos. Já tem os salários lá, mas eles têm o problema de formato aberto que o portal está antigo, ele não consegue alguns formatos e aí a própria secretaria de gestão procurou a gente para pensar numa solução porque eles têm muito pedido chegando no mesmo sentido.

Marcus Vinicius - E que é nesse ponto que dá para a gente ser mais proativo nesse sentido já de divulgar assim.

FC - E aí tem um último caso de pedidos que chegam em terceira instância que aí, por exemplo, teve um da ACT que é um pedido de relatórios sobre dados de multas e aí eles falam que não tem como exportar da base porque é uma base antiga e eu acredito porque realmente tem esse problema. Mas a gente vai tentar mediar isso, a gente vai falar com a Prodam de qualquer forma porque não é para atender um solicitante e pensar isso como uma política...

Marcus Vinicius - Para todos né?

FC - De abertura. Então eles falam: Não vou onerar. Quando uma pesquisadora pediu dados de ter esses salários a gente consultou a Prodam e eles fizeram orçamento em sessenta mil para poder exportar essa planilha. Aí você fala: Eu devo pagar sessenta mil reais para atender um pedido? Quantas pessoas pedem isso? Para que é e tal? Mas a gente tem que procurar soluções alternativas para dar transparência.

Marcus Vinicius - No médio e longo prazo acho que o principal é você eternizar as bases.

FC - Exatamente.

Marcus Vinicius - É um trabalho que a própria Prodam tem que proativamente se mobilizar para isso para facilitar esse tipo de acesso. Porque hoje é um

pedido, amanhã pode vir mais dentro dessa racionalidade porque aí são os conflitos da administração pública que tem que ser racional.

FC - Esse é um dos principais problemas que a gente identificou logo no começo que era o estado da tecnologia aqui na prefeitura que estava muito precário e quanto isso barrava a política de abertura de dados assim. É muito claro, muito nítido que isso barra então a gente vai tomando essas frentes diferentes então nesse comitê de governo aberto, a gente estava elaborando normas, resoluções numa política de governo aberto de TI para aprimorar essa parte também. Então essa frente a gente não abandonou.

Marcus Vinicius - Mas tem o seu outro fluxo.

FC - A gente vai fazendo as coisas paralelas.

Marcus Vinicius - Assim nos treinamentos e nas capacitações dos servidores que estão especificamente trabalhando nos CIC tem algum feedback deles em relação à implementação da LAI, a percepção do servidor mesmo que está na linha de frente assim diferente do gestor. Você tem um feedback assim do ponto de vista do gestor em relação ao processo e do servidor que está ali na ponta?

FC - Têm alguns tipos de feedbacks desde questões técnicas, por exemplo, a lei dá um prazo, uma diretriz, quando você vai traduzir isso para o sistema às vezes não sai como você queria né então, por exemplo, o sistema fecha, ele conta dias corridos que são dias úteis e aí na contagem de prazos algumas unidades estão sendo prejudicadas porque elas têm menos tempo para responder. Então esse tipo de coisa eles trazem dúvidas. Agora quando a gente identifica que tem alguma coisa errada no órgão que ele deu duas respostas seguidas que não tinham nada a ver a gente demanda que eles façam formação. A gente chama aqui, a gente convoca então já teve vários casos aqui que a gente convoca então a gente percebe que tem muita rotatividade nesses pontos focais.

Marcus Vinicius - É, porque assim... o número que eu lembro é de seiscentos e sessenta e cinco servidores né.

FC - Isso de um período só. Na verdade, se for contar todas as capacitações que a gente fez são duas mil pessoas só que essas pessoas não se repetem, não dá para dizer que são duas mil pessoas diferentes e são de níveis diferentes. Então às vezes a gente chama o chefe de gabinete como aconteceu quando a gente mudou o decreto da LAI a gente chamou todos os chefes de gabinetes que são os responsáveis né pela resposta. Mas os operadores do sistema mesmo a gente está começando a abandonar esse modelo já, quer dizer, a gente sente que já esgotou, a gente já partiu para outro que é esse modelo de fazer um curso então a gente pegava três dias, um dia só para administração direta, outro só para subprefeitura, outra só indireta, juntava todo mundo num auditório e falava quais são as perguntas e pronto. Isso a gente sente que foi importante no começo para dizer o que era LAI e tal, mas agora já esgotou porque tem rotatividade.

Marcus Vinicius - Precisa mesmo do ponto focal como você estava falando. Trabalhar caso a caso.

FC - É. Caso a caso mais focado então a gente chama aqui ou vai lá no caso da secretaria de educação e prepara quinze pessoas que de alguma forma tinham a ver com isso. Eu fui até lá falar com eles, falar dos principais aspectos que eles tinham dúvidas. No caso da educação, por exemplo, que tipo de feedback eles percebem. Eles já têm uma demanda de um canal de comunicação que eles têm direto assim email, facebook também chega e eles acabam preferindo esses temas assim os próprios gestores porque agora eles entenderam que eles podem encaminhar.

Marcus Vinicius - Disciplinar isso melhor e acompanhar também.

FC - É. Então a gente recomenda que tipo de pergunta, se é o caso de encaminhar para a CIC, se é o caso de ir para SAC. Mas esse feedback negativo que a gente tinha no começo agora respondendo isso não tem mais. Eu acho que já cravou que é uma necessidade, que não tem jeito. Agora a gente pede ajuda também para cumprir a lei

e a gente também fala para as pessoas ficarem atentas às condições de trabalho, se eles acham que naquele órgão não está dando conta de responder tem que comunicar a gente, comunicar ao gabinete e a gente faz uma mediação.

Marcus Vinicius - Sim para dar um suporte. Que bom isso é importante mesmo. E assim eu queria que você comentasse um pouquinho sobre as oficinas a lei de acesso e a participação da população. Você acha que tem mais participantes vindo a ser cidadãos comuns ou tem uma participação maior de representantes de organizações civis do terceiro setor que acaba tendo um interesse normal, mas que faz parte também do processo de maturidade dessa transparência que a gente está tratando também.

FC - Têm dois momentos. Um primeiro momento com a capacidade super reduzida que a gente tinha de intervenção a gente pensou que a melhor estratégia seria focar na sociedade civil organizada, movimentos sociais. O que a gente identificou no começo é que mesmo esses grupos não tinham conhecimento da lei, não usavam como instrumento então a gente já viu, por exemplo, pela imprensa um movimento de moradia, grupos tradicionais de defesa dos direitos humanos que fizeram um ofício com a subprefeitura com base na lei de acesso e formação por escrito e tal e não usaram o CIC e não responderam. Quer dizer, é o tipo de coisa que a gente acaba nem sabendo.

Marcus Vinicius - Acaba chegando via imprensa ou quando realmente chega uma queixa mesmo.

FC - Então a gente decidiu num primeiro momento focar nesse público. Só que para comunicar com esse público a gente precisaria criar uma ponte com o que eles conhecem, com o que faz sentido para essas organizações então a gente tem essas oficinas temáticas. Nunca era oficina da lei de formação só, era sempre vinculada a algum tema. A estrutura, a metodologia é sempre a mesma só que a gente traz um convidado em foco num debate de um assunto específico em direitos humanos, então já teve de educação, saúde, moradia, de meio ambiente, mulheres.... Foram doze já. Essa estratégia foi muito legal a gente viu que inclusive tem pessoas que repetem os

temas mesmo sabendo que a parte introdutória que a gente faz no meio dessa formação a gente muda muito pouco. Na verdade, a gente quer que a lei de acesso seja vista como instrumento para cada uma dessas áreas então a gente avaliou muito bem, toda vez tem um público crescente assim, não está esgotando ainda então a gente acha que tem um lugar para isso. Agora ao mesmo tempo em todas as oportunidades que as pessoas têm elas falam de chegar na ponta, de ir mais para o território. Aí a gente começou a pensar numa estratégia de multiplicar a nossa capacidade de fazer formação pensando num edital de oficina. Essa ideia foi evoluindo e acabou virando aquele edital aberto que a ideia não é só para a lei de acesso à formação é abrir os temas, mas a ideia também é multiplicar isso por território. Mas a gente fez algumas experiências só que a gente não chegou numa fórmula boa ainda que é de fazer o que a gente chama de lá em casa que é ir nos territórios, fazer as oficinas e aí o público alvo é diferente, o público alvo são as pessoas que moram naquela região e aí a demanda é diferente. É como transformar demandas sociais, demandas de bairros, demanda das vidas das pessoas até por serviço e tal em serviço de informação. É uma metodologia diferente por isso não vem com tema, a gente não vem com um desafio ali.

Marcus Vinicius - Vem com a realidade que está ali presente.

FC - Tem que fazer uma leitura de mundo do que as pessoas têm ali então a metodologia foi um pouco mais complexa. E também como chegar, como mobilizar sem sociedade civil organizada, sem movimento social ou com parceria. Então a gente fez duas até agora, acabaram vindo mais agentes, por exemplo, agente de saúde a nível de (CRAS), assistente social. Assistente social tem muita demanda, mas a gente não chegou ainda a um intermediário.

Marcus Vinicius - No cidadão direto ainda.

FC - E o cidadão usa. Têm casos de pedidos assim quero saber como está minha situação na fila. Então a gente sabe que tem demanda para usar, então talvez uma estratégia aqui que a gente está vendo é em parceria com as bibliotecas, fazer uma parceria com a secretaria de cultura tem cento e poucas bibliotecas no território bem

pulverizado, mas nem todas essas bibliotecas são de leitura, mas que tem os bibliotecários.

Marcus Vinicius - Exato que podem ajudar bastante.

FC - Eles têm essa vontade e essa questão do acesso à informação da própria profissão e algumas oficinas dessas alguns foram e falaram que eles não conhecem a lei, o sistema em si como é hoje, mas que eles querem conhecer porque as pessoas procuram nele um agente público que vai dar informação. Nas bibliotecas isso já é uma realidade.

Marcus Vinicius - Interessante isso de ter esse reconhecimento do cidadão em relação ao bibliotecário como alguém que sistematiza a informação de alguma forma e vai poder orientá-lo ali.

FC - A gente fez um convênio com a ECA com o professor Milanesi só que demorou tanto para sair que a gente acabou desarticulando isso, mas a ideia é tentar retomar. De qualquer maneira a gente vai fazer, mas com o apoio lá da biblioteca seria melhor ainda. Mas a ideia é transformar as bibliotecas em pontos de acesso à informação e aí acho que fazer uma programação permanente de oficinas para a população local. Aí acho que a gente começa chegar mais nesse ponto de disseminar mais. Por enquanto a estratégia é sociedade civil limitada porque a gente pensou que são organizações que lutam pela defesa dos direitos e tem um potencial de impacto na população grande então que elas conheçam isso é muito estratégico também para disseminar. Mas um segundo passo seria chegar em outros momentos, outros focos.

Marcus Vinicius - Você tinha comentado de já ter algum feedback de órgãos públicos que já fizeram algumas mudanças em relação a algum desempenho ou melhoria do serviço público por conta dos pedidos de informações. Você citou o caso da secretaria de educação. Tem algum outro caso que você lembra?

FC - Da secretaria de gestão dos salários, a própria secretaria de transportes, toda parte de desenvolvimento junho de 2013 tudo que a gente conseguiu abrir nessa

questão de transporte a gente abriu, da SPTRANS, das planilhas de custos, os dados de bilhetagem, a própria secretaria teve um esforço de reduzir também porque a SPTRANS e a CET são muito demandadas então eles têm essa preocupação. A secretaria de gestão eles querem os salários. Tem um pedido de alvará de funcionamento que a gente também...

Marcus Vinicius - Que aí já é uma mudança de processo para desburocratizar na verdade.

FC - Não é nem pedido de alvará, por exemplo, a pessoa é responsável por um comércio e ela quer saber se é regular ou não e ela vai pedir informações sobre aquele estabelecimento. Isso na verdade a gente já tem disponível, mas é de muito difícil acesso. A gente está conversando com as secretarias para tentar melhorar a disponibilização.

Marcus Vinicius - Você falou que a SPTRANS e a CET são bastante demandadas, então o fato de estarem aparecendo em primeiro lugar nessa somatória até agora não assusta assim o olhar de vocês ou mesmo da SPTRANS e da CET no sentido até por conta desse impacto das manifestações de 2013 e tudo mais de ter esse indicador dos pedidos?

FC - É que chegam muito na população. Isso tem muito a ver com o dia a dia das pessoas então tem muito pedido porque removeu o ponto de ônibus daqui.... Você vai poder analisar melhor agora, a gente tem interesse de saber, mas a gente já espera que é isso mesmo que vai acontecer, essas secretarias vão ser as primeiras, as secretarias de educação e saúde estão demandadas. A secretaria de saúde tem uma ouvidoria própria então elas também recebem muita demanda. Tem mesmo nesses órgãos uma recorrência grande de denúncias que a gente indefere, por exemplo, não é o canal adequado e pede para a ouvidoria. Com a procuradoria a ouvidoria ganha um papel, fortalece a ouvidoria.

Marcus Vinicius - Como está essa ação com as ouvidorias e as áreas de comunicação dos órgãos vamos dizer assim? Eles de alguma forma têm sido

parceiros de vocês nesse trabalho de difundir a LAI, de acompanhar o servidor que está fazendo o atendimento?

FC - Todas as capacitações que a gente faz a gente convoca o operador do SIC e o assessor de comunicação porque ele acaba tendo um papel importante.

Marcus Vinicius - Para dar um suporte.

FC - E o fluxo que a gente propõe para responder o pedido é assim então entra o pedido, o operador encaminha para a área técnica, a área técnica e aquele objeto encaminha para a assessoria jurídica e para a assessoria de comunicação e eles encaminham para o gabinete que valida o pedido para o operador de sistema.

Marcus Vinicius - Legal. O fluxo passa então pelo jurídico e pela comunição antes das respostas.

FC - Tem que passar e é o que a gente recomenda. Aliás, alguns dos casos flagrante assim por erro é porque não seguiu esse fluxo. Então passa pela assessoria de comunicação até para dar um tratamento na resposta, na linguagem.

Marcus Vinicius - Para ficar menos técnica ou menos jurídica também.

FC - Também. Então é um fluxo que a gente sugere como controladoria, como gestor de sistema e tal. Mas aí sobre ouvidoria né? A ouvidoria então passou a ser parte em 2013 aí eles fizeram um manual da ouvidoria, estabeleceram alguns procedimentos que não tinha de fluxo, de prazo para resposta, empoderaram a ouvidoria até porque a gente tem essa vantagem de estar dentro da controladoria porque a gente como área técnica se a gente identifica uma irregularidade, se o órgão está muito decorrente, está descumprindo decisões de segunda e terceira instância então a gente encaminha isso para a corregedoria. Então a ouvidoria é a mesma coisa. E eles articulam, eles fizeram algumas discussões com as ouvidorias internas, com as ouvidorias setoriais, eles orientam e eles criaram também recentemente um núcleo de tratamento de denúncia porque aí essas pessoas recebem as denúncias segundo os

critérios e o teor da administração, alguma coisa assim. E aí dependendo dessa classificação vai para uma área específica. Isso está sendo feito agora nessa gestão. Então até agora a gente manda para a ouvidoria, chega a denúncia defere à ouvidoria. Tem muita gente que não se conforma com essa solução. Isso é uma questão, uma hipótese que interessa fazer isso daí porque eu tenho impressão que a gente tinha alguns canais muito eficientes aqui, por exemplo, o SAC, o 156, a resposta e o SIC ele veio...

Marcus Vinicius - Com um caráter mais estruturado.

FC - Com uma normativa, tem uma definição e as pessoas têm respostas. Aqui, por exemplo, no município a gente tem um índice de não resposta baixíssimo e quando não responde vem o recurso para a gente responder então eu acho que as pessoas estão identificando. Então eu acho que essas pessoas que já reclamavam, que já faziam denúncias, que já tinham essa postura elas migraram do SAC para o CIC um ciclo natural e aí é interessante ver até o caráter pedagógico da coisa, as pessoas começam: Tá bom eu não posso fazer denúncia aqui, mas eu vou fazer pedido para acertar aquela denúncia que a gente tinha. Quanto mais você der fundamentos, der elementos para sua denúncia mais chance ela tem de ser investigada porque é muita coisa que tem que reduzir.

Marcus Vinicius - Não pode ter uma suposição, você tem que ter algum dado que leve a essa inclusão.

FC - Um documento.

Marcus Vinicius - Exatamente.

FC - Então isso acontece.

Marcus Vinicius - E na sua opinião como você enxerga o estágio de transparência da prefeitura hoje assim? Você consideraria que ela realiza uma

transparência passiva ou já está numa transparência ativa? Se é a percepção que vocês têm assim no geral sobre transparência.

FC - Eu acho que a gente avançou muito em relação a essa passiva, agora eu acho que os órgãos estão mais atentos a essa questão. Transparência ativa a gente avançou na abertura de dados que ajudaram a gente a fazer parcerias com outros órgãos, abrir dados, mas a política de abertura de dados ainda não é uma política de transparência. Eu até como ativista da área de transparência eu não tenho como dizer que é suficiente. Eu acho que a gente está chegando num nível de maturidade maior, mas a nossa barreira hoje... E tem uma diretriz muito clara do prefeito, ele é um prefeito que banca a questão a transparência, o controlador também banca, a equipe aqui também entusiasmada banca. Qual é a nossa barreira hoje? É mais de uma barreira. Tem a questão tecnológica que pesa muito mesmo. A gente tem, por exemplo, formação e obras. Tem muita coisa aberta já, mas nós estamos muito dispersos, muito difícil de encontrar então a gente está fazendo um projeto para centralizar isso numa forma de acompanhamento de obra então tudo que a gente está identificando de dificuldade, de linguagem e que a gente está tentando dar uma solução para isso então à questão da total transparência também. Está muito defasada a tecnologia dele, a parte de... O nível de detalhamento do orçamento é muito bom, consegue ver todas as despesas no dia seguinte, mas a dificuldade de consultar...

Marcus Vinicius - De fazer a modelagem...

FC - É muito complicado até para a gente então a gente está nesse estágio. A gente reconhece que conseguiu avançar, mas... A outra dificuldade histórica é que tem que proteger os dados e proteger a administração. Ainda tem essa visão de que a transparência pode atrapalhar. Não é nem uma questão política, mas é assim: As pessoas não vão entender, isso vai atrapalhar no andamento.

Marcus Vinicius - Da cultura mesmo.

FC - Da cultura. Está impregnado assim então isso também é uma barreira. Mas a gente começando divulgar mais dados é normal que isso mude. Então têm alguns desafios que a gente está vendo hoje que é formular o processo de transparência para deixar ele mais simples, mais amigável e fazer algumas ferramentas específicas para os temas que tem muita demanda como obras, licenciamento, essas coisas a gente tem projetos, a gente está fazendo.

Marcus Vinicius - Ontem no São Paulo aberto o secretário Roberto Porto ele citou até o exemplo de Nova lorque de como eles têm lá tudo disponível para fazer justamente essa modelagem e passa muito por essa questão de infraestrutura tecnológica mesmo.

FC - E usar o software livre, o código aberto que a gente consegue avançar junto com a sociedade né, não precisa ter uma super área técnica aqui dentro, a gente pode fazer isso de forma colaborativa. Mas assim a cultura hoje tecnológica é muito defasada. É como eu te falei no caso lá da gestão que eles queriam cobrar sessenta mil reais para exportar CSV. O próprio relatório a gente tem uma dificuldade enorme de listar e a gente não tem o SIC que foi construído em 2012 por uma empresa terceirizada. Eles terceirizaram o SIC e não tem uma ferramenta para extrair relatórios e é um sistema novo então a gente tem que requisitar para a extração de relatório, mas o relatório não vinha da forma como a gente queria. A gente passou a pegar a base inteira e fazer o tratamento. Então a gente mesmo tem uma baita dificuldade de responder, de pedir informação. Mas esse choque acontece e eu acho que ele ajuda a avançar.

Marcus Vinicius - Claro. A gente tem que enxergar dessa forma. E assim para a gente terminar Fernanda a gente começou falando dessa questão de cenário geral das questões da sociedade, da percepção em relação ao combate à corrupção. Você ainda acha que a ênfase da sociedade olhando para os processos de acesso à informação ainda estão muito voltados justamente para essa questão ou de combate à corrupção, ou para saber salário e as questões assim de demandas sociais elas estão num segundo plano? Olhando como o cidadão utiliza os sistemas, busca informação qual é a sua percepção? Se ainda

as pessoas estão muito... Porque historicamente isso não é dessa gestão, isso vem de anos então têm vários escândalos de corrupção e tudo mais. E aí talvez no imaginário das pessoas essa questão assim eu preciso acessar informação isso faz parte do controle social sim, mas assim sempre com esse foco eu quero saber salário, eu quero fazer denúncias e tudo mais, mas assim em termos de ajudar mesmo a prefeitura melhorar as políticas públicas talvez não esteja avançando tanto. Hoje de manhã não sei se você teve oportunidade de assistir no SPTV eles fizeram uma reportagem sobre as ciclofaixas e foi bem interessante eu vim pensando nisso, vindo para cá eu vim pensando nisso. Mostrando como os pedestres estavam utilizando as ciclofaixas e aí já estava em algumas situações criando problemas entre os ciclistas e os pedestres. Aí é normal o espaço público, tem isso as pessoas querem utilizar, precisam utilizar e olham o espaço ali que está reservado, segregado, acha mais seguro ali e vão fazer sua caminhada e tudo mais. E a reportagem me chamou atenção justamente por esse conflito de ciclistas com os pedestres e quando a reportagem foi querer ouvir da CET como poderia resolver isso e aí entram essas questões de administração pública o que a lei diz, qual é o meu limite e o que a lei diz que eu posso fazer. Não existe uma regulamentação para placas com limite de velocidade. Existe uma resolução que diz que é vinte quilômetros por hora, mas essa sinalização para ser autorizada a CET precisa de uma legislação federal para poder regulamentar isso. E de alguma forma as pessoas não tem essa dimensão. Não que o gestor público em si ele tenha essa dificuldade de não querer ajudar a população, mas assim existem certos limites na administração e aí que ele poderia ajudar. Os ciclistas que eles entrevistaram falaram assim: Eu não sabia nem que tinha isso um limite de velocidade para transitar na ciclofaixa. Então é mais ou menos isso assim as questões do dia a dia que a gente está falando da iniciativa da própria controladoria de fazer o LAI tudo nessa linha talvez às pessoas não olhem esse potencial e aí estão mirando essas questões mais de corrupção, enfim, de outros interesses.

FC - Eu acho que são várias questões aí emaranhadas. Essa questão, essa ênfase da corrupção, da genérica agravada da corrupção é reflexo do que a própria imprensa faz da coisa pública. E aí eu acho que tem um papel importante da imprensa, da mídia,

dos veículos de comunicação que é esse caráter de serviço que eu acho que tem um papel de traduzir a política pública, de ser o grande intermediário da informação pública com a população. Eu acho que a gente também não pode esperar.... Esse foi um debate que a gente teve aqui, a gente não pode esperar que todo cidadão ou cidadã de repente vai parar o que está fazendo no dia a dia para passar avaliar as questões públicas aí. Eu acho que a gente tem uma democracia forte, a gente tem pelo menos dois atores que tem esse papel na mídia e os movimentos e orientações sociais. É por isso que a gente teve como foco isso inicialmente e a gente espera que eles tenham essa função de traduzir também para a população a informação pública. Agora o cidadão acho que o foco dele de maneira geral acaba sendo mais serviço, ter acesso a determinado serviço, mas aí é muito importante a gente chegar nele porque o que a gente vê assim internacionalmente é que o acesso a serviços é desigual. Você imagina dois ou três personagens aí um advogado homem de quarenta anos de classe alta faz um pedido de informação e não recebe. Porque ele vê um buraco na rua dele e ele não quer saber, ele já fez vários SACs então ele faz o pedido. A secretaria nega e ele faz um recurso. Ele é advogado, ele tem amigos advogados. O cidadão que às vezes nem sabe que existe o SIC vai reclamar.... Quer dizer, essa barreira inicial já acaba com a possibilidade dele ter o mesmo acesso ao serviço que uma pessoa tem de outra classe. Então a gente quer diminuir essa desigualdade então se a gente chegar na ponta a gente quer que ele tenha a mesma condição de acessar, de fazer recurso, de fazer valer o direito de uma pessoa com ensino superior, com pós-graduação que ainda é o maior usuário. E isso assim só vai ser possível com formação mesmo. A gente se inspira muito nos processos de ação popular então a gente está tentando afinar essa metodologia, mas a ideia é inspirada na educação popular.

Marcus Vinicius - Tem que fazer esse trabalho mesmo de educação até.

FC - A Lindalva, que é diretora da área de Fomento ao Controle Social é pedagoga então a gente tem essa visão assim pedagógica mesmo e aí mesmo que seja para acessar serviço, quer dizer, formação para acessar serviço... A gente acha que tem que chegar assim no ponto. É um desafio.

Marcus Vinicius - Enorme.

FC - Mas eu acho que isso é reflexo do que a própria mídia reverbera. Esse exemplo que você trouxe foi um bom exemplo porque eles falaram da existência de uma lei.

Marcus Vinicius - Mas o problema é que de alguma forma para aí porque ao explicar eles não fazem pedagogicamente o acompanhamento disso para suportar o processo. É isso e pronto acabou, passa a bola para a CET no sentido como se ela tivesse obrigação de tomar alguma posição e aí ela deixa, a mídia no caso deixa de contribuir para sensibilizar as pessoas. Quer dizer, se o cidadão tiver o interesse, o cuidado de talvez conversar com o movimento de ciclo ativistas para fazer esse tipo de proposição, procurar um vereador ou um deputado para fazer esse tipo de encaminhamento fica ali perdido.

FC - É. Eles não têm visão do processo. Eu trabalhei por um tempo no observatório de educação, seis anos fazendo análise e eu acho que é estrutural da mídia, a mesma questão aqui eles não citam legislação, eles não citam, por exemplo, a secretaria diz que não tem orçamento para colocar àquelas crianças na escola. Para aí como se isso fosse aceitável. Mas, enfim, eu acho que a gente está vendo o processo mesmo. Nesse caso da mídia, a gente tem todos os contratos (incompreensível), nunca falou isso. Os cafés (inaudível) que a gente abriu para.... Que a gente fez para todos os dados da agência serem (diretos para as empresas públicas). Ninguém fala isso com notícia. Tem a questão do embate político e partidário até, mas isso não é notícia.

Marcus Vinicius - E aí nesse sentido quando a mídia não faz essa comunicação você acha que a prefeitura ela pode ocupar esse espaço melhor dentro desse sentido porque querendo ou não é uma forma também de você complementar. Por exemplo, eu tive essa informação nos contratos ontem acompanhando...

FC - Isso que eu ia te dizer que o gabinete aberto é uma ferramenta de comunicação de prestações públicas. É um veículo de comunicação no Youtube, mas é uma estratégia de comunicação sim. Por exemplo, os contatos a gente faz nos nossos veículos, nos sites, nos blogs...

Marcus Vinicius - Existe o imaginário de que está na rede e todo mundo sabe e é ilusório.

FC - O que são mil pessoas em doze milhões? Mas a gente tem que furar o bloqueio mesmo, não é tão simples e é um debate muito técnico. Falaram ontem lá, mas vou ver o contrato, quando sei que a SPtrans abriu o do ônibus, eu tinha acabado de entrar na controladoria aí a gente fez o processo de abertura e eu fui no (incompreensível) organizado por organizações, por pessoas mesmo, mas eu fui e aí eu me dispus a trazer novas demandas. A gente ficou a tarde inteira tentando coletar dados, a fórmula de cálculo como é, como as empresas eram remuneradas, aquela coisa do repasse...

Marcus Vinicius - Do bilhete...

FC - Não. É tipo uma taxa de retorno do lucro que a empresa que a empresa ganha e que é calculado daquela forma e que depois a imprensa começou a investigar os dados. Foi um debate bacana.

Marcus Vinicius - Passou da crítica pura e simples para uma análise.

FC - Então eu acho que é um debate técnico que precisa mesmo de vários mediadores. Mas a gente acha que não é suficiente só abrir as bases. Tem um outro projeto aqui também que é o “Controladoria Cidadã” que é fazer grupos de trabalhos, cursos, minicursos, o que é contrato, o que é uma licitação, como funciona aí de novo eu acho que vai atingir os conselheiros. Eu acho que os conselheiros eles são uma... Ainda não é a sociedade organizada como a gente conhece é uma instância de participação, mas tem muitos cidadãos que são desvinculados dessas questões que vão se propor a fazer isso. E só eles estão passando por esse processo pedagógico de participação política, na secretaria já fizeram vários cursos, eu mesma fui falar de transparência na semana passada. Eles são um público de milhares de pessoas.

Marcus Vinicius - Inclusive com abertura para imigrantes também que eu achei bem legal essa parte de ter um número representativo de imigrantes também é bem legal.

FC - Então aí eu acho que é o cidadão que está querendo se engajar num espaço que não é de movimento, não tem histórico de engajamento, mas ele não está perdido e quer começar o caminho das pedras.

Marcus Vinicius - Quer se incluir como um cidadão.

FC - É. O caminho das pedras aí. Eu acho que as secretarias estão conseguindo fazer vários processos alternativos interessantes. Secretaria de Gestão, de Relações Governamentais. Eu acho que é isso que está acontecendo.

Marcus Vinicius - Obrigado Fernanda. Então a gente está encerrando por aqui.