

Jornalismo, Comunicação Pública e Acesso à Informação

Pensando a usabilidade da Lei de Acesso à Informação na *práxis* jornalística¹

Aline SANT ANA²

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ

Resumo | O artigo tem por objetivo discutir os limites e possibilidades da Comunicação Pública, a partir de um estudo de caso sobre o uso da Lei de Acesso à Informação (LAI, 2012) pelos jornalistas no Brasil. Para tanto, faremos uma revisão de literatura, tomando por base autores que pensam e problematizam a esfera do acesso ao que é de interesse público, e o papel do Jornalismo para o exercício da Cidadania. Entre eles, apresentaremos com mais evidência as contribuições de Marques de Melo (2003), Matos (1999) e Traquina (2001), para quem o conceito de Comunicação Pública está atravessado pelas práticas do Jornalismo Público e Cidadão. Por fim, discutiremos os principais obstáculos apontados no relatório de desempenho da LAI (ABRAJI, 2013; 2015), visando problematizar as dimensões paradoxais do termo ‘público’ na pragmática cultural do jornalismo.

Palavras-chave: Acesso à informação; Cidadania; Comunicação Pública; Jornalismo Público.

Introdução

Há muito se fala num conceito de Comunicação Pública que possa se adequar às dinâmicas comunicativas da sociedade da informação contemporânea, e que não esteja apenas voltado às questões públicas-governamentais. É sabido que o emprego do termo Comunicação Pública ainda é muito debatido entre os estudos de comunicação organizacional e comunicação política, que, por um lado associam o sentido de ‘público’ à imagem do Estado; e por outro, atribuem os valores do que é ‘público’ ao exercício da cidadania e dos direitos fundamentais (de acesso à informação e à liberdade de expressão).

Neste trabalho, tentaremos abordar essa dicotomia de maneira a refletir mais propositivamente este segundo viés do termo ‘público’ nas classificações atribuídas às práticas culturais do jornalismo: público, cívico ou cidadão. Isto é, para fazer jus ao problema empírico que motiva esta análise, procuramos observar se tais classificações

¹Trabalho apresentado no GP Teorias do Jornalismo, XV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

²Jornalista, graduada em Comunicação Social, tendo atuado em jornais impressos populares e assessoria de comunicação no RJ e no RS. Atualmente é mestranda em Comunicação, na linha de pesquisa ‘Tecnologias de Comunicação e Cultura’, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e integrante do GP Tecnologias de Comunicação e Política (PPGCom/UERJ). Pesquisa hábitos de informação e as implicações para a formação da opinião política do Cidadão Comum. E-mail: alinstelly@gmail.com.

operam papéis distintos nas vocações mais fundamentais do jornalismo – como o acesso à informação, previsto nos artigos 1 e 2 do Código de Ética dos Jornalistas brasileiros. Por entender que o jornalismo é uma instituição social fundamental para o processo democrático, acreditamos que essas classificações só fazem sentido quando não preconizam a essência que há no ofício. Até porque, como diria Marques de Melo (2003), se todo jornalismo tem como princípio prestar um serviço ao público, com aquilo que é de interesse público, logo, todo jornalismo é público.

Entretanto, ainda que no plano ideal a prática jornalística deva atender aos interesses e demandas sociais mais plurais, o que, contraditoriamente, nos acostumamos a aceitar é que essa prática esteja cada vez mais alinhada aos interesses do público, e, conseqüentemente, voltado à lógica das audiências e do mercado. A despeito das críticas aos modelos econômicos que interferem na lógica da produção jornalística, vemos que ela também está sujeita à interpretação e tradução do que é noticiável, isto é, aos valores sociais que são considerados na seleção e construção dos conteúdos de interesse público/do público. São esses quesitos que, na medida da sua recepção, criam potencialidades informativas e influenciam diretamente na forma como consumimos informação.

Neste sentido, se ao admitirmos que a dinâmica dos valores midiáticos é, de certo modo, o espelho da realidade (SODRÉ, 2002), veremos que a preocupação com o que é de interesse ‘público’ não diz respeito apenas à prática do jornalismo, mas também, e principalmente, ao sistema que esta prática reflete. Portanto, entendemos que a discussão em torno dos papéis que o jornalismo desempenha está mais voltada à cultura que se forma na práxis das organizações e dos profissionais que respondem pelo princípio ético da profissão, do que especificamente com a denominação de categorias para essas práticas. Sendo assim, diante do exercício do jornalismo para o acesso à informação, buscamos problematizar o sentido da Comunicação (o sistema!) que é voltada aos interesses públicos, tomando como exemplo as condições de uso da Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 2012, pelos jornalistas brasileiros.

Para contemplar tais reflexões faremos uma revisão bibliográfica do conceito de Comunicação Pública no Brasil e o diálogo com a esfera estatal, de modo a elucidar as práticas e dinâmicas da Comunicação entendida como ‘Pública’ após a guinada democrática, em 1988. Assim, no item 1 veremos como Jorge Duarte (2003; 2007) e Heloíza Matos (1999) organizaram o conceito a partir do modelo de comunicação estratégica e organizacional à serviço do Estado, e, mais tarde, lançaram um entendimento

mais próximo da Comunicação Pública voltada ao exercício da cidadania, como defende Marques de Melo (2003).

No item 2 veremos com mais ênfase a questão do Jornalismo enquanto mediador e conciliador dos interesses públicos, e como o acesso à informação é fundamental para o exercício da cidadania. Ainda, faremos uma introdução sobre o decreto que regulamentou os procedimentos para a garantia do acesso a informações sob restrição e os desafios estruturais para o cumprimento desta lei nas repartições públicas – sobretudo ligadas ao Estado. Em seguida, revisitaremos a literatura da práxis jornalística, abordada por Mário Erbolato (2002) e Nilson Lage (2001) e Nelson Traquina (2001), de modo a problematizar o papel do jornalismo diante das subjetivações sociais encontradas, como, por exemplo, no cumprimento de um direito básico, que é o acesso a dados em formato aberto.

Por fim, o item 3 mostra o Relatório de Desempenho da Lei de Acesso à Informação (ABRAJI, 2013; 2015) quando utilizada por jornalistas, e as contradições conceituais a serem enfrentadas na abordagem do termo “Comunicação Pública”. Contudo, tendo em vista os dados e a revisão teórica aqui trabalhados, delineamos o entendimento de que o jornalismo ainda está a caminho de superar certos embates meramente conceituais, em busca de uma renovação cultural e deontológica que reafirme o seu compromisso para com a Cidadania.

1. Comunicação Pública – uma interpretação do conceito

Um dos principais autores que contribuíram para o estudo da Comunicação Organizacional e Estratégica, Jorge Duarte (2003), faz uma contextualização histórica para explicar o papel da comunicação governamental a partir da década de 1980, que, segundo ele, seria um marco para pensar a prática comunicacional e seus laços com a política no Brasil. No livro ‘Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público’ (2007) Duarte lembra que a partir dos anos 30, a institucionalização de departamentos voltados ao exercício da ‘comunicação oficial’ abriu precedentes para um controle estratégico das formas de se fazer comunicação voltada aos interesses públicos e políticos, tendo o Estado como mentor das fontes de informação. Assim, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) teria sido um dos grandes marcos da organização, e controle, dos Sistemas de Comunicação Social do país. Durante a ditadura militar, a manutenção dos meios e fontes de comunicação autogestionados pelo governo ficou ainda mais concentrada,

fazendo com que o termo “comunicação pública” estivesse cada vez mais indissociado das políticas do Estado. Com o fortalecimento dos departamentos de censura e inteligência dos governos militares, entre eles o DOI-CODI, o SNI, e o CENIMAR (ainda que mais voltados à segurança nacional interna e externa), as políticas de comunicação integradas às macroestruturas administrativas destes governos estiveram diretamente voltadas ao entendimento da comunicação exclusivamente como estratégia.

Há neste ponto, inclusive, uma preocupação de Duarte em discernir o que mais tarde se entenderia como Comunicação Política. Embora à época da ditadura ambos os conceitos – público e político – estivessem intrinsecamente atrelados, é na competência de poderes que poderemos ver o lugar do público-cidadão nas atribuições da comunicação política. Importante ressaltar que nesses 25 anos de governos autoritários a tarefa da comunicação era, segundo o autor, exclusivamente voltada às estratégias de promoção da imagem e políticas do Estado, com vistas ao convencimento da opinião das massas e a busca por resultados satisfatórios em termos de credibilidade. Para a autora Heloíza Matos (1999), que estudou a Comunicação Pública especialmente no cenário do poder legislativo, incluindo o período do regime militar, a década de 70 deixou contribuições importantes para a história da comunicação no eixo governamental, pois “se valeu das técnicas de propaganda para legitimar um discurso ideológico e um projeto de desenvolvimento econômico-social” (1999, p.1) que impulsionou outras vertentes ideológicas para o conceito de comunicação que seria aceito posteriormente.

A autora acrescenta que com o processo de redemocratização no fim dos anos 80, o discurso em prol da “reconstrução da cidadania” revitalizou um debate público acerca dos sistemas e meios de comunicação para com o interesse público, e, conseqüentemente, para com a sociedade. Ela, assim como Jorge Duarte, lembra que as reformas constituintes de 1988, a transformação do papel do Estado, bem como a desregulamentação dos sistemas de comunicação, deram margem a atuação de grupos de interesses ligados aos movimentos sociais e à sociedade civil como um todo. Mas, Duarte irá salientar que tais transformações envolveram o desenvolvimento tecnológico e a terceirização de serviços em diversos setores da indústria produtiva, que tiveram que se adequar às exigências de informações e relacionamento com o público. Para ele, o surgimento do conceito de “comportamento empresarial socialmente responsável” surge neste momento, e influencia indiretamente a relação participativa entre o cidadão e as instituições (incluindo empresas privadas), bem

como cria “uma maior expectativa por transparência institucional” (DUARTE, 2007, p.1), sobretudo com o poder público.

Mas, se por um lado as transformações históricas pareciam garantir uma experiência democrática mais voltada aos interesses públicos mediados por essa “nova” matriz da comunicação, por outro, acrescenta Duarte (2007), as potencialidades participativas da sociedade civil mostravam-se indistintas da cultura política cultivada durante a passagem do Estado autoritário dos governos militares. Duarte chama a atenção para que, ainda que o período de redemocratização tenha suscitado a cobrança e participação dos atores sociais para com as ações do Estado (em especial), um grande contingente de cidadãos estiveram à margem dos mecanismos de acesso culturais e políticos da época – seja por insuficiência educacional, seja por falta de interesse político. No que tange aos atores mais comuns da sociedade civil, ele completa:

O cidadão parece considerar os governos como algo não relacionado à sua vida e tornam-se um tanto cínicas com relação à política e à capacidade dos governantes de buscar o interesse público. Mais do que simples desinteresse do indivíduo em ser sujeito da ação, muitas vezes a apatia e a falta de formação política são resultado do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública (DUARTE, 2007, p, 1).

Em outro momento, porém, o autor busca respaldo num ideal de Comunicação Pública que poderia prestar serviços à comunidade e dialogar com os interesses mais plurais da sociedade, desde que mediada por atores específicos, responsáveis pela transmissão e tradução das informações ao público de massas. Esta é uma concepção bem parecida com a conceituação norte-americana do início dos anos 80, na qual todo sistema de comunicação pública envolvia atores-chave que pudessem desempenhar o papel de formadores de opinião e porta-vozes de conhecimento à sociedade. Entre eles, incluíam-se o Estado, os partidos, os movimentos sociais, a mídia, e, em especial, os jornalistas.

Para Heloíza Matos, porém, esta concepção embora sirva para definir os agentes e as finalidades do sistema comunicação, também apresenta certa indistinção da esfera pública e da esfera política na mediação de interesses sociais. A autora considera que apesar da evolução histórica do conceito e da prática da comunicação pública, os serviços de produção e difusão das informações tenderiam, com o passar dos anos, “a assumir funções de análise do ambiente do serviço público como forma de colaborar no planejamento das ações governamentais para a tomada de decisões políticas” (1999, p.2). Mas esse ideal deliberacionista considera a tomada de decisões concomitante à participação política das

massas, e, quando pensado na realidade histórico-cultural brasileira, tende a não se positivar. A autora chama atenção para as dinâmicas político-culturais herdadas dos governos populistas e militares, que assumiam as decisões de interesse público para legitimar a eficiência do Estado através do autoritarismo. Para ela essas dinâmicas acabaram moldando as expectativas das pessoas em relação ao Estado, fazendo com que as questões de interesse público estivessem cada vez mais delegadas às instâncias representativas.

Isto é, uma vez institucionalizada a Comunicação Pública pelo Estado, ela fica, tal qual sua prática, fortemente atrelada aos governos e, para a sociedade, não dizem respeito ao interesse comum. Neste sentido, considerando que os governos e a imprensa possuem interesses e valores nem sempre convergentes, o direito a participação civil das massas estaria menos relacionado aos *gatekeepers* da imprensa do que da cultura política em si. Entretanto, Matos (1991) não afasta o papel da comunicação dessa cultura política, e ainda reforça que esta deve ser pensada junto às dinâmicas da esfera pública. A rigor, a autora diz que:

Se aceitarmos um fluxo contínuo de comunicações que vão do governo ao cidadão, mas também fazem o caminho de volta, do cidadão ao governo, teremos que admitir a diversidade de gêneros e formas de expressão que incluam os aspectos formal, informal, imaginário e a questão do limite entre o espaço público e privado (MATOS, 1991, p.2)

Na mesma linha de raciocínio, Duarte vai defender que a Comunicação Pública é o próprio resultado desse fluxo de informações relacionadas aos temas de interesse coletivo. Logo, a interação entre governos, partidos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, as ações privadas, constituem um modo de fazer Comunicação Pública (DUARTE, 2007, p.2). Portanto, tanto para ele quanto para Heloíza Matos, a Comunicação Pública atravessa as vertentes do Estado e se legitima na administração coletiva dos interesses da sociedade civil organizada. Isto é, ao descentralizar a responsabilidade de acesso à informação, que antes era atribuída majoritariamente ao Estado, os autores dão brechas para pensarmos as funções sociais dos indivíduos que possuem acesso privilegiado à informação, mas que, de algum modo, não exploram as vertentes deliberativas do processo democrático. Mas, no que diz respeito ao exercício do jornalismo especialmente, Duarte também apontará “possibilidades de estruturação de uma prática que possa contribuir para identificar a utilidade pública, alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação governamental, garantindo o debate público” (2003, p.12).

1.1 Democracia, cidadania e direitos - pensando o *ethos* do jornalismo

Pensar o Jornalismo como instrumento pró-cívico, capaz de incentivar imaginários e dinâmicas culturais intrinsecamente ligados à política, é, segundo Marques de Melo (1979), a *razão moral* (o *ethos*) da profissão. O autor, que foi um dos primeiros a sistematizar a Comunicação como um campo científico no Brasil, afirma que a liberdade para exercer o Jornalismo, comprometido com causas plurais e de interesse público, é a garantia de que vivemos numa democracia. Para ele, que durante muito tempo estudou o desenvolvimento da Imprensa no Brasil e na América Latina, quando o acesso ao conhecimento torna-se difícil a determinadas camadas da população, algo preocupante está acontecendo com o jornalismo (MELO, 1979, p.9).

O autor revisita o conceito de folk-comunicação, elaborado por Luiz Beltrão, para justificar formas alternativas de se pensar e fazer comunicação quando as condições institucionais já não dão conta do pluralismo informacional que a sociedade demanda. No livro “Comunicação, opinião, desenvolvimento” (1979) ele aborda a problemática da difusão de informações questionando a subestimação das audiências (de massa) pelos veículos de comunicação privados, que, muitas vezes, oferecem um enquadramento desprezencioso aos assuntos de interesse público – e reforçam o estereótipo cultural de alienação política das massas. Apesar de se reportar especificamente aos sistemas de comunicação privados, o autor não separa a responsabilidade civil do jornalismo exercido em empresas privadas da responsabilidade do jornalismo exercido em empresas públicas. Para ele, o jornalismo tem um compromisso ético, e é, por excelência, público.

Neste ponto, ao abordar os sistemas de comunicação como uma problemática a ser pensada, fica evidente que Marques de Melo quer situar as relações de poder e a produção de imaginários culturais nas divergências ontológicas da prática jornalística. É curioso destacar, já nesta fase mais crítica do autor, que, com o desenvolvimento tecnológico e o rearranjo das formas de audiência, a dinâmica do jornalismo foi se alterando em função das tendências de mercado, e vem se afastando gradualmente do papel cívico que deveria exercer. Sobretudo quando aborda as relações de poder nos sistemas privados, ele adverte que para identificarmos as responsabilidades sociais assumidas pelo jornalismo “não basta saber quem controla um determinado veículo, mas torna-se importante desvendar a teia de compromissos dos seus proprietários” (1985, p.96) com a razão pública.

Assim como Matos e Duarte, Marques de Melo (2009) entende a comunicação, e principalmente o jornalismo, como um sistema aberto, que apesar das especificidades técnicas e linguísticas, é capaz de acolher as complexidades do processo democrático. Isto é, está na competência do jornalismo, e também dos jornalistas, a viabilização do direito social à informação, e a possibilidade de traduzir os tensionamentos do mundo real, do público e da política para o diálogo (e participação do) coletivo. Porém, para que essa postura prevaleça na prática jornalística, o autor assegura, baseado em diagnósticos da formação jornalística dos anos 50³, que:

os países em vias de desenvolvimento deveriam ser estimulados a acelerar os processos de mudança social, educando a população por meio da própria mídia. O quadro da América Latina, descrito naquele relatório pelo argentino Juan Valmaggia, **reforça a necessidade de elevar o nível cultural dos jornalistas, neutralizando eventuais tendências tecnocráticas ou posturas alienantes** (grifo nosso. MELO, 2009, p. 15).

2. Lei de Acesso à Informação no Brasil

A luta pela sanção de uma lei que regulamentasse o acesso às informações públicas é uma demanda das organizações da sociedade civil desde a redemocratização do país, nos anos 80. Com a Constituinte de 1988, parte dessa luta foi prescrita e consolidada pelo inciso XXXIII do artigo 5º, que apontaria o acesso às informações públicas como direito fundamental garantido a todos os cidadãos. De acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, os assuntos estatais a todos interessam, e as demandas administrativas para a garantia desse direito devem ser conhecidas e exercidas pela sociedade civil como um todo. No início dos anos 90, movimentos sociais pela democratização da comunicação ganharam força em todo país, a partir da congregação de entidades que buscavam enfrentar os problemas da área no Brasil. Assim, em 1991, surge a primeira associação civil em prol do direito à comunicação, FNDC, cujos objetivos estariam voltados para a atuação no planejamento, mobilização, relacionamento, formulação de projetos e empreendimento de medidas legais das políticas de promoção da democracia na Comunicação (FNDC, 1991).

Desde então, a trajetória da FNDC em busca da regulamentação de uma lei, que formulasse exigências administrativas e técnicas, foi se arrastando até o ano de 2009, quando a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) foi realizada, em Brasília.

³ O diagnóstico sobre forma e conteúdo da formação jornalística, feito na década de 50 pela Unesco e publicado no volume *La formation des Journalistes* (1958).

Neste ano, o projeto de lei 5228/2009 chegou a ser avaliado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sendo encaminhado para uma Comissão Especial que revisaria o texto para aprovação posterior.

Em 2010, um ano após a primeira avaliação, o texto da lei sofre algumas alterações e é encaminhado para a Mesa Diretora do Senado, com o novo número de PLC 41/2010. O projeto passa pelas comissões de “Constituição de Justiça e Cidadania”, “Ciência e Tecnologia” e “Relações Exteriores”, até ser finalmente aprovado em plenário no dia 25 de novembro de 2011 e sancionado em 2 de novembro do mesmo ano, pela Presidência da República. Mas, somente em 16 de maio de 2012 os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição, já dispostos na lei a Lei nº 12.527/2011, foram regulamentados pelo decreto nº 7.724/12 e entrariam em vigor. Na prática a regulamentação da lei criou mecanismos que possibilitaram, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades ligadas ao Estado.

De acordo com o texto da lei, a regulamentação vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos (LAI, 2012). Apesar de ter sido um dos últimos países da América Latina a regulamentar um direito fundamental que já estava previsto na constituição, o Brasil apresenta aspectos interessantes na Lei de Acesso (LAI), que adequam o cumprimento desse direito aos avanços das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – como é o caso da Lei Complementar 131, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” ou “Lei da Transparência”, que torna obrigatório a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos sites oficiais.

2.1 Jornalismo: uma visão crítica sobre a prática

Mas, antes mesmo dos relatos que denunciam a ineficiência do poder público em garantir as condições para o exercício desse direito fundamental, que é o acesso às informações públicas, alguns autores que se dedicam aos estudos da práxis jornalística discutem o lugar da política e da ética para com a política como algo intrinsecamente ligado à profissão. Para Mário Erbolato (2001), a política deve ser encarada pelo jornalismo como

“a direção dos negócios públicos, a arte de governar os povos ou conjuntos de planos de ação” (2001, p. 148) nos quais estamos inseridos enquanto sociedade.

De acordo com o autor, a atuação jornalística deve nutrir expectativas e interesses para além das audiências. Erbolato acredita que o jornalismo, e principalmente o jornalista, assume um compromisso com a sociedade ao tentar compreender o mundo, se inteirar das transformações, pesquisas e avanços que dizem respeito ao espaço social. O autor vai chamar atenção para as complexidades que a modernidade colocou ao jornalismo, ao adequá-lo à lógica de mercado, sobretudo a partir da proliferação de mídias e plataformas que facilitam o consumo da informação pelas massas. Segundo ele, “a vida tornou-se tão complicada e variada, nas múltiplas atividades, que mesmo os especialistas se desorientam em seus próprios campos de conhecimento” (2001, p.32), e, até para o cidadão comum, tem sido natural sentir-se perdido no labirinto da economia, da ciência e no universo das invenções tecnológicas. Mas, tanta complexidade traz avanços importantes para o papel pedagógico do jornalismo enquanto fonte de conhecimento para o público em geral. Erbolato acrescenta que, o jornalismo moderno deve se encarregar não só de noticiar os fatos e as teorias, mas proporciona ainda ao leitor uma explicação sobre eles, interpretando e mostrando seus antecedentes e perspectivas (2001, p. 32-33).

Essa vertente pedagógica apontada vai ao encontro das perspectivas de Nilson Lage (2001) quando este problematiza a capacidade dos veículos de comunicação em “educar”, “orientar” ou “formar opinião” a partir da notícia. Para Lage, o processo de produção da notícia é atravessado por questões políticas e ideológicas, que definem a matriz editorial das mídias. Lage, que é influenciado pelo idealismo de Louis Althusser, vê a mídia (ou as mídias de maneira mais ampla) como “aparelhos ideológicos do Estado”, e que, portanto, se funciona de acordo com as transições da vida política. O autor faz uma crítica aos manuais de redação que se prestam a ensinar ou definir o conceito de notícia, apontando que a notícia é, na verdade, um produto social que tenta representar os fatos da vida cotidiana, mas que, naturalmente, não dá conta de expressar as complexidades das relações humanas. Lage (2001) admite que apesar da prática jornalística ser bastante ambígua – pelos espaços e representações sociais aos quais atende – ela não pode ser ingênua, pois, quando ao lidar com política, está lidando, conseqüentemente, com relações de poderes.

Entretanto, o autor vai resgatar nas correntes teóricas mais liberais o papel social do indivíduo para o exercício da liberdade. Ele lembra que, na teoria, os indivíduos são livres para produzir o que bem entenderem, embora as necessidades profissionais (do mercado)

façam com que se adequem a determinadas vertentes editoriais. Contudo, ao considerar que os “indícios da realidade, os rudimentos de filosofia prática e a crítica militante” (2001, p. 143) coabitam os espaços onde a comunicação é exercida, a liberdade de produção da notícia é, se não, uma “arte” a ser apropriada pelos jornalistas (LAGE, 2001).

Outro autor que vai pensar o jornalismo como uma arte de gerenciar os conflitos ideológicos entre mercado e cidadania é Nelson Traquina (2001). No livro “Estudo do jornalismo no século XX” (2001), Traquina aborda as mudanças estruturais no jornalismo, defendendo que há vias alternativas que encorajam o envolvimento do cidadão na vida pública. Segundo ele, a ideia de um “jornalismo cívico” depende da relação que o indivíduo profissional (o jornalista) estabelece com a vida política, seus entendimentos cívicos e valores para com o bem social. Ao citar os americanos Jay Rosen e Davis Merritt, que foram dois pioneiros a encarar o Jornalismo Cívico como um movimento pela democracia, Traquina questiona as práticas tradicionais jornalísticas que se remodelam de acordo com o mercado mas que conservam velhas rotinas.

Para Rosen e Merritt, estaria a par de um jornalismo que se entende por público a disponibilidade para “quebrar com velhas rotinas, um desejo de ‘estar ligado de novo com os cidadãos e as suas preocupações, uma ênfase na discussão séria como atividade principal na política democrática, e um foco nos cidadãos como atores do drama público em vez de espectadores” (ROSEN e MERRITT *apud* TRAQUINA, 2001, p. 180). E é neste sentido que Traquina propõe a revisão dos termos “**cívico**” e “**público**” chamando a atenção para os valores fundamentais da **cidadania**, que, segundo ele, deveriam ser indissociáveis da rotina de produção jornalística. As configurações que pretendem valorizar o caráter cidadão do jornalismo devem ser, portanto, o potencial para renová-lo numa perspectiva ontológica; mas de nada servirão se não pretenderem romper com a lógica já sacramentada (2001, p. 184).

3. Análise do Relatório de Desempenho da LAI no Brasil e a *práxis* jornalística

Nas relatórios elaborados pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), em 2013 e 2015, jornalistas de 27 cidades, em 14 estados brasileiros, responderam questões sobre o uso da Lei de Acesso à Informação na rotina profissional e apresentaram perspectivas relevantes para a discussão do gerenciamento do que é de interesse público. Em 2015, 43% dos 83 jornalistas que participaram do estudo não fizeram uso da lei de

acesso por terem julgado que a prática não foi necessária até o momento ou por preferirem solicitar informações diretamente com as assessorias. Dos 87 jornalistas que responderam às mesmas questões em 2013, ao menos 60% disseram ter encontrado dificuldades para lidar com as formas de requerimento das repartições públicas.

Tais problemas relatados na pesquisa, e as sugestões destacadas por eles, mostram, além do despreparo estrutural do poder público em disponibilizar informações abertas (e aqui não falamos apenas dos dados abertos, como também das informações que deveriam constar nos portais de transparência), certa infrequência destes profissionais em requerer informações valendo-se da determinação legal de acesso. No âmbito federal, por exemplo, apenas 28% dos entrevistados em 2013 fizeram uso da LAI para requerer pedidos ou esclarecimentos à órgãos públicos ligados ao poder judiciário.

Outro dado a ser destacado no relatório é o índice de problemas para requisitar informações. Segundo a Abraji, “a cada 12 jornalistas que solicitam dados via LAI a órgãos federais na esfera do executivo, 11 relatam ter tido problemas” com o pedido (2015, p.9) um índice proporcional aos mesmos problemas apresentados dois anos antes, na mesma esfera citada. Ambos os relatórios fazem menção aos três poderes públicos que têm o dever de prestar esclarecimentos à sociedade civil, em particular aos profissionais da informação, mas destaca 44 órgãos citados espontaneamente, e repetidos mais de uma vez, por apresentarem problemas quanto aos pedidos de informação dos jornalistas.

Dentre os tipos de informações solicitadas a maioria esteve voltada ao acompanhamento administrativo do poder executivo, ao que, pelo menos, em 60% dos casos, em 2013, 57%, em 2015 não atenderam satisfatoriamente aos jornalistas⁴. Quando questionados o que deveria ser feito para que o uso da LAI se tornasse uma realidade consistente para o exercício da comunicação pública, e, conseqüentemente, para o exercício do jornalismo comprometido com os interesses da sociedade, os entrevistados elaboraram uma série de sugestões, entre as quais, destacaram-se como urgência:

1) o formato de divulgação dos balanços dos órgãos, já que, conforme relatou um jornalista, ainda que a resposta ao pedido tenha sido negativa, muitas vezes o sistema confirma a operância do acesso à informação; 2) os prazos para análises do pedidos de informação, pois, como apontou outro profissional, em caso de órgãos que não são

⁴ Caso que contradiz o levantamento da Controladoria Geral da União (CGU), que afirma que nos primeiros dois primeiros anos de vigência da LAI, 91% dos pedidos realizados em esfera pública foram atendidos. Ver em: BRASIL. Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/11. Controladoria Geral da União (CGU), 2013. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>

obrigados a cumprir prazos, como a CGU, por exemplo, a avaliação dos pedidos podem ficar em espera por meses; 3) a adequação de padrões de dados abertos pelos órgãos públicos, já que, como foi relatado, muitas instituições estatais disponibilizam as informações em formato fechado, dificultando o tratamento e entendimento da informação muitas vezes até mesmo pelos próprios jornalistas; 4) a regulação da LAI sobre que informações as empresas públicas, agências de fomento e concessões estatais estão privadas de fornecer à sociedade; 5) a falta de estrutura para o atendimento ao público em geral e a falta de regulamentação sobre como e quando os pedidos de acesso à informação devem ser retornados.

Estes, e outros fatores, tais como a ineficiência dos serviços e ferramentas de atendimento, a repetição de respostas, o controle de qualidade da informação e a capacitação de servidores disponíveis no atendimento, reforçam o desentendimento conjuntural da prestação de serviços da comunicação pública e o jornalismo. Mas, se tal perspectiva não parece novidade para os estudos de comunicação e jornalismo no Brasil, o engajamento tardio do exercício de direito à informação pelos novas possibilidades tecnológicas e dinâmicas comunicativas nos causa surpresa.

Se estes profissionais, que tecnicamente respondem pela função de tradutores e conciliadores da realidade, estão em comum desinformação de suas possibilidades de atuação diante dos problemas conjunturais, como podemos interpretar a relação Comunicação Pública e Jornalismo para o exercício da cidadania? E, ainda, que questões estão em jogo ao questionarmos o lugar do jornalismo nas referências de conhecimento e produção da verdade para o imaginário social? Nessa altura da reflexão, faz-se necessária a retomada de alguns termos e conceitos, problematizados anteriormente.

4. Considerações Finais

Por razões evidentes, não daremos conta de destrinchar um debate mais aprofundado sobre o *fazer jornalístico* diante das demandas e expectativas que os estudos de Comunicação Pública requerem. Mas, cabe a nós, pensadores da ciência da comunicação, atentar para esses caminhos que atravessam a conjuntura técnica e política da área, relacionando-os aos fatores culturais emergentes nas dinâmicas sociais do jornalismo. Aliás, para além das dinâmicas do jornalismo, pensar o exercício da cidadania pelas vias do acesso à comunicação como um todo – e não só à informação – é, segundo Marques de Melo (2003), um desafio para as ciências sociais e políticas. Como apontado nos relatórios

da Abraji, um dos grandes argumentos usados pelos jornalistas em atividade é que o ‘Estado não está tão bem preparado para assegurar o exercício da lei, e que, portanto, eles enquanto profissionais na informação sentem-se prejudicados’.

No entanto, atentamos para dois fatores que contrapõem a postura dos próprios jornalistas diante das possibilidades de ação: 1) a maior parte dos entrevistados só utilizou a LAI apenas em uma esfera; 2) a porcentagem de profissionais que não utilizaram a LAI é maior do que os profissionais que utilizaram. Então, se problematizarmos os empecilhos conjunturais que, de fato, dificultam o direito de acesso garantido por lei, é possível levantar problemáticas que também estão vinculadas à cultura do interesse pelas causas políticas, já que, como são determinantes tanto na lógica do jornalismo quanto na lógica do Estado. Se na produção jornalística cotidiana os critérios de noticiabilidade não dialogam com ideia de civilidade nas esferas administrativas estatais tão pouco essa questão tem sido prioridade. Os dados levantados pelo relatório da Abraji evidenciam, por exemplo, o descomprometimento de muitos profissionais em saber usar a lei ou, simplesmente, conhecer as aplicabilidades da lei. Se os jornalistas também são cidadãos, e, por conseguinte, prestam serviço à sociedade, nos parece que, neste ponto, há uma lacuna na formação jornalística em prol do *ethos* da profissão.

Não existe comunicação sem política, como também não existe política sem comunicação. O que nos resta confrontar, neste sentido, é o quão compromissados com a sociedade cada um desses atores estão. Se na realidade prática jornalística falta compreensão e interesse do que está em jogo quando falamos em direito à cidadania, acreditamos que o problema é bem maior, e bem menos técnico do que social. É preciso, pois, refletirmos numa cultura política para o exercício da cidadania pelas vias da comunicação. Jornalismo e cidadania não deveriam ser, se não a mesma coisa, irmãos.

Apesar dos estudos em Comunicação colocarem o jornalismo como um agente estratégico na mediação dos direitos públicos para com o público, vemos que muitas vezes não consegue conciliar suas metodologias de noticiabilidade com o papel social que representa. Mas se considerarmos o direito à informação como um princípio básico que deve ser cultivado culturalmente nas dinâmicas da sociedade, veremos que o jornalismo, aplicado às práticas sociais, é o termômetro da democracia (MELO, 1979).

Contudo, é neste sentido que a Comunicação Pública se consolida, enquanto conceito e prática, no equilíbrio de funções e interesses voltados ao exercício da cidadania. O grande desafio da CP, portanto, é “colocar a perspectiva do conjunto da

sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas é o que, de alguma maneira, unifica o conjunto” (DUARTE, 2007, p.2). Isto é, defendemos a promoção do uso e a aplicabilidade da lei deve partir não apenas de adequações técnicas e profissionais, mas de um conjunto de reformulações culturais, envolvendo Estado e Sociedade Civil, voltados ao exercício da comunicação do público e para o público – aqui entendidos nos seus mais amplos conceitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAJI. **Relatório de desempenho da lei de acesso a informações públicas – Avaliações, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas**. Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. Brasil: maio de 2013. Disponível em <<http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1368697819.pdf>>, acesso em 14 de setembro de 2014.

_____. **Relatório de desempenho da lei de acesso a informações públicas – Avaliações, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas**. Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. Brasil: maio de 2015. Disponível em <<http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1431717868.pdf>>, acesso em 5 de junho de 2014.

BRASIL. **Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros**. Vitória: FENAJ, 2007.

DUARTE, Jorge. **Instituições científicas: da divulgação à comunicação**. In Revista Uniersitas/Comunicação; Ano I, vol.1. Brasília: Uniceub, 2003.

_____(Org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. Vol 1. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

ERBOLATO, Mário L. **Técnicas de codificação em jornalismo – redação, captação e edição no jornal diário**. São Paulo: Ática, 2001.

LAGE, Nilson. **Ideologia e técnica da notícia**. Florianópolis: Ufsc-Insular, 2001.

MATOS, Heloíza. **Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: o caso do Legislativo**. XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 1999. Disponível em <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/relacoespublicas/empresasescases01/0091.htm>, acesso em 10 de janeiro de 2015.

MELO, José Marques de. **História do pensamento comunicacional**. São Paulo: Paulus, 2003, p. 373-375.

_____. **Comunicação, opinião, desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Jornalismo Brasileiro**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

SODRÉ, Muniz. **A Antropológica do Espelho - Uma Teoria da Comunicação Linear e em Rede**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002

TRAQUINA, Nelson. **Jornalismo cívico: reforma ou revolução?** In: FRANÇA, Vera; WEBER, Maria Helena (orgs.), O estudo do jornalismo no século XX. São Leopoldo: Unisinos, 2001.