

**O ACESSO À INFORMAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO  
PÚBLICO: o Jornalismo e o Poder Executivo de Florianópolis**

Ricardo Florêncio dos Passos

*Trabalho de Conclusão de Curso* apresentado à  
disciplina de *Projetos Experimentais*, ministrada pelo  
Prof. Dr. Jorge Ijuim no segundo semestre de 2015

**Orientador:** Prof. Dr. Francisco José Castilhos Karam

Florianópolis, 2015

Ricardo Florêncio dos Passos

**O ACESSO À INFORMAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO PÚBLICO: o Jornalismo e o Poder Executivo de Florianópolis**

Monografia submetida à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Jornalismo. Curso de Jornalismo, Centro de Comunicação e Expressão, Universidade Federal de Santa Catarina, segundo semestre de 2015.

**Orientador:** Prof. Dr. Francisco José Castilhos Karam

Florianópolis, 2015

## **AGRADECIMENTOS**

*Ao professor Dr. Francisco José Castilhos Karam,  
pelo apoio e fortalecimento do pensamento crítico.*

*Ao professor Dr. Raul Burgos, que aumentou o interesse  
na temática do acesso à informação.*

*À professora Dr. Daiane Bertasso, por sua contribuição  
e dedicação a este trabalho.*

*A minha mãe Marilene, pelo carinho  
e amor incondicional.*

## RESUMO

A Lei de Acesso à Informação regulamentou a transparência como regra, e o sigilo como exceção nos três níveis da Federação (governo federal, estadual e municipal). Seu funcionamento motiva, assim, a transparência na gestão de dados abertos, proteção da informação sigilosa, participação social e prestação de contas. Reconhecer a importância da mediação feita pelos jornalistas é condição para analisar a necessidade de maior participação dos cidadãos. O jornalista, dentre as demais instituições, desempenha um papel fundamental no acompanhamento de questões relacionadas ao poder público, já que a matéria-prima de sua atividade são as informações sobre os diversos aspectos da vida em sociedade. Ter acesso aos conteúdos é, portanto, indispensável para examinar que informações são de interesse público. Esta presente pesquisa examina como está constituído o acesso à informação no Poder Executivo de Florianópolis. Propõe-se também: o acompanhamento das informações disponíveis pelo Portal da Transparência, a reflexão sobre a relevância do direito à informação no exercício da cidadania e o papel do jornalismo na garantia desse direito.

**Palavras-chave:** Acesso à informação; transparência; jornalismo; comunicação; democracia.

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Características da democracia.....  | 16 |
| Figura 2 – Assessorias de comunicação do Poder Executivo.....                              | 27 |
| Figura 3 – Verificação da Escala Brasil Transparente.....                                  | 33 |
| Figura 4 – Número de solicitações por secretaria e órgão da Prefeitura de 2012 a 2015..... | 41 |

## **LISTA DE FIGURAS**

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Modelo de sistema político.....   | 18 |
| Figura 2 – Organograma do Gabinete do Prefeito.....  | 25 |
| Figura 3 – Transparência ativa e passiva.....  | 35 |
| Figura 4 – Número de solicitações por secretaria e órgão da Prefeitura de 2012 a 2015..... | 41 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                      | 7  |
| <b>CAPÍTULO 1 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO</b> .....       | 9  |
| 1.1 Os detalhes da transição democrática no Brasil.....      | 11 |
| 1.2 O direito de acesso à informação.....                    | 13 |
| <b>CAPÍTULO 2 – COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA</b> .....           | 16 |
| 2.1 O papel dos meios de comunicação.....                    | 18 |
| <b>CAPÍTULO 3 – O PODER EXECUTIVO DE FLORIANÓPOLIS</b> ..... | 25 |
| 3.1 Dois casos empíricos.....                                | 28 |
| 3.2 A Escala Brasil Transparente.....                        | 32 |
| 3.3 O olhar dos jornalistas.....                             | 36 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                            | 42 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                     | 44 |

## INTRODUÇÃO

Promover o acesso à informação define a política de comunicação adotada nos portais de transparência. A responsabilização do poder público começou em 2000 com a Lei Complementar nº 101 (Lei da Responsabilidade Fiscal) que indicou normas gerais para as finanças da administração pública. Em 2009, a lei foi alterada (Lei Complementar nº 131) e se incluiu a publicação de gastos e receitas na internet. Para efetivar o direito previsto na Constituição Federal<sup>1</sup>, aprovou-se em 2011 a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527).

Os direitos fundamentais, como o acesso à informação, tem caráter auto-aplicável, isto é, não precisam de uma legislação específica para ser viabilizados. Mesmo assim, a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) constitui uma ferramenta imprescindível para aumentar a clareza das normas e prever os deveres do Estado. Como os procedimentos da Lei Federal de Acesso à Informação mostram regras genéricas, a aprovação de uma lei de acesso a nível municipal se adequa às especificidades da prefeitura ou câmara municipal (CGU, 2015c).

O Portal de Transparência do Governo Federal foi criado em 2004, oito anos antes de a Lei de Acesso à Informação ter entrado em vigor. Os demais portais de transparência, a nível estadual e municipal, ampliaram as ações do governo e passaram a informar sobre diárias, editais de licitação, folha de pagamento e contratos firmados pelo poder público. Em âmbito internacional, o Brasil aderiu à Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*) realizada em abril de 2012 com a 1ª Conferência Anual da OGP em Brasília.

Em tese, a nova legislação contribui para melhorar a comunicação entre a sociedade e instituições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. É importante que a sociedade compreenda o percurso da informação pública, pois a atividade de diversos setores pode se tornar mais participativa e criteriosa. A desinformação atrofia a vida social em vez de fortalecê-la. Sem acompanhar a realidade institucional abre-se margem para desvios de conduta. Além do patrimonialismo (confusão entre o que é público e privado), aumentaria também o fisiologismo (troca de favores), peculato (desvio de dinheiro público) e nepotismo (favorecimento de parentes).

A palestra “Mapa de Acesso às Informações Públicas 2013” foi o ponto de partida para que o autor conhecesse a temática. A exposição ocorreu na “8ª Conferência Global de Jornalismo Investigativo”, no Rio de Janeiro, e abordou os avanços percebidos no primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação. O objetivo era popularizar a iniciativa para que fosse adotada nos estados e municípios evitando, assim, a falta de regulamentação.

No contexto de direito à informação, é preciso que se aumente o número de canais de comunicação e a clareza dos dados. Hoje a mediação do jornalista é condição para a vitalidade democrática, por isso, espera-se que esta pesquisa auxilie na reflexão sobre a produção de

---

<sup>1</sup> Remete-se ao inciso XXXIII do Artigo 5º, inciso II do §3º do Artigo 37 e §2º do Artigo 216 (BRASIL, 1988).



conteúdos e no aumento da autonomia dos cidadãos na produção e recepção das informações. Estimular a cultura da transparência consiste em resistir contra ações que balizam arbitrariamente a liberdade de expressão e o direito à informação.

Ao buscar conteúdos que o poder público pretende ocultar, o jornalista assume postura de contestação das versões oficiais. Mas essa atitude não tem sido regra, uma vez que a publicação de matérias com tom leve e com viés de entretenimento ocupa espaço crescente nas publicações. Essa forma do fazer jornalístico reflete aspectos triviais e se aproxima da propaganda, com a divulgação de fatos que atendam a interesses pessoais. Do ponto de vista social e histórico, espera-se da figura jornalística o posicionamento ético e a defesa da justiça social.

Mesmo que enfrente constrangimentos econômicos, como a influência de anunciantes nas empresas de comunicação, não se pode abandonar os princípios que valorizem a vida e a dignidade humana. A imprensa, com objetividade e isenção, precisa mostrar os fatos e situá-los em seus contextos para que o leitor/telespectador estabeleça conexões e saiba usar os dados e informações. Quando os veículos de comunicação produzem conteúdo sem seguir esses parâmetros, as críticas sobre a atuação da imprensa se tornam pertinentes.

Esta presente pesquisa examina como está constituído o acesso à informação no Poder Executivo de Florianópolis. Ao considerar o papel ativo do cidadão, a transparência na internet possibilita uma forma de participação social com características próprias. Propõe-se também o acompanhamento das informações disponíveis pelo Portal da Transparência. A reflexão sobre a relevância do direito à informação no exercício da cidadania. O papel do jornalismo na garantia desse direito. Assim, observa-se que não é pouco avaliar o funcionamento no âmbito municipal, tendo em vista a complexidade estrutural do Poder Executivo.

Aplicou-se a técnica de entrevista em profundidade nas entrevistas com assessores e jornalistas, o que facilitou o discernimento de dois aspectos: quando solicitar uma informação pública e como agir em uma apuração extensa. A análise documental foi usada como método para organização da bibliografia (fontes de origem primária e secundária) e como técnica de leitura e transcrição dos materiais. Dividiu-se a pesquisa em três capítulos. No primeiro, a LAI é examinada em detalhes, avaliando-se sua importância como marco jurídico no acesso à informação. No segundo, desdobra-se a relação entre comunicação e democracia, visando à apresentação do contexto histórico de como são tomadas as decisões políticas. O terceiro capítulo mostra o funcionamento do Poder Executivo e a experiência dos jornalistas na utilização das páginas de transparência e do Serviço de Informação ao Cidadão.

## CAPÍTULO 1 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Somente quatro propostas de iniciativa popular viraram lei no Brasil, desde a convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 (GAZETA ONLINE, 2015). Primeiro, veio a Lei 8.072 que determina o crime de homicídio qualificado como hediondo. Ela foi sancionada em 1994. Depois, a Lei 9.840/1999 visou combater a corrupção eleitoral; a Lei 11.124/2005 criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a Lei Complementar 135/2010, conhecida como Ficha Limpa, tornou inelegíveis os candidatos com condenações passadas.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) determinou que a sociedade tivesse o direito de apresentar projetos de lei à Câmara dos Deputados. Mas a iniciativa depende da coleta de pelo menos 1% de assinaturas de eleitores, distribuídos em um número mínimo de cinco estados. Após o cumprimento da exigência constitucional, o Regimento Interno da Câmara (CD, 2015, Art. 235) lembra que a medida é protocolada junto à Secretaria-Geral da Mesa.

Outros mecanismos são mais utilizados para a sociedade participar da política. A Comissão de Legislação Participativa, criada em 2001, recebe propostas entregues por ONGs, órgãos de classe, sindicatos, associações. As ideias são discutidas e podem ser aprovadas como lei ou emenda constitucional. Da mesma maneira, surgiu a Lei de Acesso à Informação (LAI). É sabido que examinar as cláusulas da LAI necessita compreensão da linguagem do direito. Mas, pela exigência técnica, a pesquisa não se aprofundará em princípios jurídicos, e sim em conceitos considerados relevantes para o acompanhamento e participação na gestão pública.

O movimento pela aprovação do projeto de lei começou em 2003. Além de propor o debate, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) criaram campanhas para divulgar a importância do acesso à informação nos níveis federal, estadual e municipal de governo (ABRAJI, 2015e). A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e a ONG Artigo 19 pressionaram os parlamentares a regulamentar o direito à informação, já previsto na Constituição. De acordo com o Fórum - que é coordenado pela Abraji -, México, Peru, Colômbia e Paraguai aprovaram legislação semelhante à vigente no Brasil (ABRAJI, 2015d).

Em linhas gerais, a política da transparência estabelece a prestação de contas e a resposta a pedidos de informações. As regras da LAI incluem a administração pública indireta (autarquias, fundações públicas, agências reguladoras), empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União, Distrito Federal, estados e municípios. Vale também para Tribunais de Conta, Ministério Público, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes, entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos do orçamento ou de auxílio social, entre outros.

O cidadão pode, assim, requerer dados ou esclarecer dúvidas em órgãos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Sancionada em 18 de novembro de 2011 pela presidente Dilma Rousseff, a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor no ano seguinte (edição extra do Diário Oficial da União; Decreto nº 7.724/2012). Segundo a Lei, é possível registrar a solicitação em qualquer mídia. Requerer os pedidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão é uma maneira online de solicitar conteúdos.

As informações públicas deverão ser divulgadas “independentemente de solicitações” (Lei Nº 12.527, 2011, Art. 3), o que reflete o desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública. A concessão do dado requisitado deve ser feita imediatamente caso esteja disponível. O prazo máximo para oferecer as informações, que não sejam de acesso restrito por parte do Estado, é de 20 dias (sendo possível que o órgão público prorrogue a divulgação por mais 10 dias mediante justificção). Algumas das principais diretrizes da Lei de Acesso à Informação podem ser observadas abaixo:

- 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. (Lei Nº 12.527, 2011, Art. 3)

Se comparada a um pronunciamento em uma sessão na Câmara de Vereadores, por exemplo, percebe-se que a internet aumenta as possibilidades de interação. A participação, por meio de fórum online, teria suas próprias características. Mesmo assim, o contato via rede mundial de computadores (internet) continuaria diferindo da participação política tradicional. O conceito de democracia estaria relacionado ao engajamento civil e ao uso de tecnologia para a comunicação, especialmente através da internet. Gomes percebe a ocorrência de novas modalidades de participação política no ciberespaço, possíveis após a ascensão das tecnologias (que são entendidas como ferramentas pertinentes):

A participação não é um valor democrático por ser um valor em si mesmo, mas apenas na medida em que pode produzir algum benefício para a comunidade política. Caso contrário, qualquer participação civil (na Ku Klux Klan ou na Hitlerjunge) seria boa para democracia. Na verdade, a participação política sempre foi pensada como meio, cujo fim era, no caso dos antigos, a materialização da autonomia do povo para se autogovernar, para gerir diretamente a comunidade política. (GOMES, 2011, p. 24-25)

Em Florianópolis, o Diário Oficial do Município é um informe divulgado pela Prefeitura Municipal de modo unidirecional. Por outro lado, o Serviço de Informação ao Cidadão tira dúvidas e esclarece sobre as atividades governamentais. A imprensa acompanha o poder público e, após realizações de entrevistas, produz conteúdos sobre ele. Os três canais atuam de maneiras diferentes,

mas com o intuito de estimular o acesso à informação. Quando um deles deixa de cumprir sua função, o acesso é prejudicado. Pressupõe-se, dessa forma, que a transparência do governo, relacionada à ampliação da possibilidade de participação, gera um compromisso social.

Os jornalistas precisam, ainda, reforçar a importância da transparência e adotar uma ética que tem como princípio “ver a partir do ponto de vista dos outros”, para evitar um posicionamento etnocêntrico que estimule a discriminação e crie rótulos superficiais. Trata-se de uma profissão com sua própria deontologia (conjunto de deveres que constituem hoje patrimônio profissional). Para que o jornalista do século XXI continue a contribuir para a vitalidade democrática, sua atuação precisa se vincular à defesa de direitos fundamentais na promoção da justiça social e na fiscalização das esferas públicas e privadas.

## **2.1 Os detalhes da transição democrática no Brasil**

A participação de massa evidencia o dilema entre formas de governo democráticas e totalitárias. A democracia parlamentar apoia-se, sobretudo, em teóricos como Schumpeter e Weber. As instituições fortalecidas e operadas por políticos profissionais formam a administração burocrática. Mas como se analisar até que ponto a população deve atuar politicamente? Ou, da maneira questionada por Pateman, “qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 2012, p. 9).

Na teoria da democracia elitista, os pesquisadores apontam que os representantes precisariam tomar as rédeas do governo ao criar partidos políticos. Esses estudiosos viram os governos autoritários com reserva; e, sobretudo, criticavam a participação massiva da sociedade no poder. Pateman lembra que os estudos de Mosca e Michels contribuíram para desmistificar a tradição greco-romana de participação direta em assembleias. De modo diferente, hoje o equilíbrio do sistema ocorreria pela possibilidade de participação, tendo em vista que é inviável que todos deliberem ao mesmo tempo.

Outro fator que contribuiu para a redução do interesse popular na política foi o surgimento de Estados Totalitários. Como analisa Arendt, são movimentos que “objetivam e conseguem organizar as massas” (ARENDR, 2012, p. 436). Para atingir a meta, desmobiliza-se o sistema de classes a partir da competição e do distanciamento da vida pública. O número de partidos seria reduzido, pois não haveria classes para se representar, e o sentimento de coletividade seria diminuído com a fragmentação social. Os indivíduos se perceberiam, assim, de modo isolado.

O resultado seria uma “grande massa desorganizada e desestruturada de indivíduos furiosos que nada tinham em comum exceto a vaga noção de que as esperanças partidárias eram vãs” (ARENDR, 2012, p. 444). A segunda etapa do processo é marcada pelo aparecimento de lideranças carismáticas. Conforme Saramago, em referência à Alemanha nazista: “o *Führer* vem à janela,

então o delírio rebenta os últimos diques, a multidão é um grito só” (SARAMAGO, 1984, p. 261). Com apoio popular, os líderes utilizam a violência e concentram as decisões em torno de seus interesses.

No entanto, com o fim da Segunda Guerra Mundial, fundou-se a Organização das Nações Unidas (ONU), entidade que defende há 70 anos os valores humanos em âmbito mundial. A liberdade da expressão é lembrada pela ONU como maneira de promover a diversidade de pensamento e combater ideais autoritários. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1948, Art. 19), que serve de orientação para as nações, prevê-se que “todo ser humano tem direito à liberdade de expressão e opinião; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. No Brasil, a LAI segue parâmetros semelhantes.

É importante destacar que a República Federativa do Brasil, conforme o texto da carta constitucional (BRASIL, 1988, Art. 3º), vê o país como Estado Democrático de Direito, pautado pelo respeito à dignidade humana. Os principais objetivos da República são três: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização; e reduzir as desigualdades sociais e regionais. O Artigo 5º da Constituição Brasileira, para efeitos práticos, assegura que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, o que não exigiria regulamentação do Congresso Nacional através de uma lei ordinária para ter sua aplicação validada.

A Constituição regulamenta e reforça o direito de acesso à informação, com o intuito de possibilitar que os cidadãos obtenham ou reivindiquem determinados conteúdos, diretamente ou indiretamente, dos órgãos públicos. Na história brasileira, foi após o Regime Militar, entre 1964 e 1985, que se revogou a ordem constitucional e se combateu qualquer oposição, com o objetivo de centralização do governo (COELHO, 1991, p. 1-2). Conceder uma informação no período da Ditadura dependeria de, no mínimo, boa vontade dos agentes públicos.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que foram vitoriosos todos os que propugnavam por uma nova Constituição, legítima e democrática, para o Brasil, a fim de que se pusesse um ponto final à vigência do ‘entulho autoritário’, como era designada a legislação imposta pelos governos militares com o propósito de mascarar com a aparência de legalidade seus comandos arbitrários, negadores da democracia e dos direitos fundamentais. (DALLARI, 2010, p.111)

O “entulho autoritário”, que ainda se manifestava na retomada de uma república democrática, perdeu espaço. A extinção de leis do Regime Militar, como a Lei de Segurança Nacional, a Lei de Imprensa, a prerrogativa de o presidente emitir decretos-leis e o acesso partidário aos meios de comunicação são fatos que expressam evidente mudança política. Munhoz (2011, p.

345) lembra da atuação do Centrão, formado por parlamentares de centro-direita e de direita, como um paradoxo no quadro político-partidário do período de transição democrática.

Apesar da oposição de políticos do Centrão às propostas progressivas, não se pode subestimar o caráter cidadão da Carta Constitucional. Dentre as inovações, destacam-se: ampliação do direito indígena, desapropriação de terras que não cumprem sua função social, direito de voto para maiores de 16 anos e para os analfabetos, fim de decretos-lei, entre outras. Para Dallari (2010, p. 109), o fim da Ditadura de 1964 e a elaboração da Constituição permitiram evolução em pelo menos três aspectos: reintegração dos setores políticos, governo eleito por sufrágio universal e conquista do direito de fixar na legislação princípios e normas de uma sociedade justa. As regras estabelecidas, de acordo com o autor, seriam semelhantes às de outras Constituições promulgadas no século XX com princípios inerentes às democracias.

Deve-se, assim, aludir ao período de formulação da Constituição Federal em 1988 para entender a trajetória da democracia brasileira. Avançar em prestação de contas e em transparência são aspectos necessários para colocar em prática o texto da lei. A participação das massas, não precisa significar propaganda, cooptação e alienação. Pelo contrário: ela evidencia possibilidade legal e garantia do cidadão em receber ou reivindicar informações.

## **2.2 O direito de acesso à informação**

Considerando os meios de comunicação como instâncias de poder no mundo atual, como propõe Lopes (1997, p. 174), ressalta-se a necessidade de transparência por parte da mídia e do poder público. Lopes associa o contato entre público, jornalistas e meios de comunicação ao direito de se expressar, à manifestação de opiniões e às influências nas decisões políticas; portanto, quanto mais informação, maior a autonomia na construção do pensamento e maior a produção e recepção de informações.

A percepção da sociedade sobre seus direitos sofreu sucessivas alterações. Os direitos de primeira, segunda e terceira geração indicam contextos específicos. Hoje se defende os de terceira geração, que são considerados difusos (LOPES, 1997, p. 179). O direito ao meio ambiente sadio, ao desenvolvimento, à paz e de propriedade sobre o patrimônio, por exemplo, remetem a um coletivo variável em tamanho e que vão além do âmbito privado. Já os de primeira geração incluem a esfera individual e remetem aos direitos civis e políticos – estes são posteriores àqueles. Historicamente, os de segunda geração ocupam uma posição intermediária e, de modo resumido, refletem aspectos econômicos, culturais e sociais. Lopes faz referência ao Iluminismo e à Revolução Francesa, pois são eventos que inauguraram questões como o “império da lei”, a divisão de poderes, a garantia de direitos individuais, o liberalismo econômico.

Em um período posterior à Segunda Guerra Mundial, privilegiou-se o valor da igualdade em relação à liberdade. Os direitos sociais tornaram-se vívidos nos debates do Estado de Bem-Estar e repercutiram nos Poderes Executivos, os “hipertrofiando”: as medidas-provisórias, por exemplo, tornaram-se comuns ao Executivo, por exemplo. Em um terceiro momento, o Estado democrático de Direito procurou ampliar a participação dos cidadãos. Lopes afirma que,

Com a consagração da democracia, afirma-se a ideia de que o povo é o titular da vontade soberana do Estado. Assim, busca-se no Estado Democrático de Direito a mais ampla participação da sociedade na formação da vontade política do Estado e, ainda, formas de participação ampla em todas as esferas da vida social e política, assim como a legitimidade material do Estado, ou seja, não basta a lei formalmente elaborada, mas também seu conteúdo de busca de justiça efetiva. (LOPES, p.171, 2012)

O ponto de vista da autora escancara mudanças políticas necessárias, tendo em vista que o contexto do Estado Democrático de Direito oportuniza a tomada de decisões da coletividade, e não apenas de elites aptas a governar. Esse argumento favorece a ideia de que não basta a participação tradicional, por meio do voto, ou pela atuação de grandes organizações – empresas nacionais e multinacionais, sindicatos, imprensa, e assim por diante. O povo é compreendido como corpo social em vez de somente um grupo de eleitores.

Os meios de comunicação impactam/impactaram na realização do ideal democrático de participação ativa e constante da população. O princípio da isagoria gerou influência semelhante na Grécia Antiga, pois os cidadãos podiam se pronunciar livremente. A *communis* (retórica) e a *polis* (organização coletiva), aspectos da Antiguidade Clássica, revelam “duas faces da mesma moeda”, de acordo com Melo (2003, p. 17), pois a soberania popular nessas sociedades resultaria da argumentação. A retórica ocupou, portanto, posição estratégica na consolidação da democracia.

Os meios de comunicação de massa ampliaram sua influência no século XX (LOPES, 2012), período de fortalecimento do Estado Social/*Welfare State*. Dessa época, mencionam-se duas legislações (leis de imprensa da Baviera e de Hesse, como também a Constituição da República Federativa da Alemanha) e uma encíclica (texto do papa João XIII), tendo em vista que são documentos com expressa referência ao direito do público à informação. O Estado Liberal defendeu a liberdade de expressão, concedendo à instituição Imprensa autorização para apurar informações. Hoje se tem outra tendência: a relação emissor/receptor ancorada no direito bifronte. Não é suficiente que haja informação disponível, pois o cidadão precisa ter acesso a ela. Os debates passaram, portanto, a considerar simultaneamente a liberdade de expressão e o direito à informação. Pela dificuldade em mensurar os direitos considerados de terceira geração, há uma defesa da presença de órgãos regulamentadores que impõem aos meios de comunicação direitos e deveres a serem cumpridos.

O Artigo 21 da Declaração da UNESCO (órgão vinculado à ONU) faz referência ao direito de acesso à informação, porém, é mais normativo do que prescritivo porque não tem “aplicação” efetiva. Para os jornalistas, por exemplo, cumpre o objetivo de orientação deontológica, disponibilizando critérios que ultrapassam interesses sócio-econômicos.

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. 3. A vontade das pessoas será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressada em eleições periódicas e genuínas que serão universais e de sufrágio igualitário e que serão realizadas mediante voto secreto ou procedimentos de voto livre equivalentes. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1948, Art. 21)

Essas referências auxiliam na compreensão do contexto do jornalismo que, certamente, alude a um campo de disputa por significações, já que essa atividade é objeto de discurso de empresas de telecomunicação, jornais e revistas, de pesquisas realizadas na área de ciências humanas, da comunicação, da filosofia, e assim por diante. Cornu lembra que os códigos deontológicos “visam essencialmente à formulação de regras sociais praticáveis. Têm por objetivo a defesa da reputação do jornalismo e a familiarização dos jornalistas principiantes com os seus principais deveres” (CORNU, 1994, p.42).

Na atividade jornalística, compreende-se o termo verdade como a verificação do fato e das interpretações que o envolvem. Mas não basta procurar “a verdade” com isenção ao relatar determinado acontecimento, como se fosse possível descrevê-lo de maneira irrefutável ou como se a realidade tivesse uma essência que pudesse ser apreensível. O ideal seria ouvir o “outro lado”, jargão usado nas redações, pois dessa maneira se reflete a controvérsia das versões em um espaço aberto de discussão. Essas premissas são resultado de longínquo debate que evita redutibilidades éticas sobre os procedimentos profissionais no Brasil e em outros países, sendo percebidas como condutas específicas. São os mecanismos inerentes à prática do jornalismo que permitem a compreensão da profissão no espaço da pluralidade humana.



## CAPÍTULO 2 – COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA

O estudo teórico da Comunicação sempre apontou que a interdisciplinaridade é indicada para objetos de pesquisa. Porém, analisar a política no contexto contemporâneo exige criticidade e leva tempo. O conceito de democracia, por exemplo, suscita inúmeras interpretações. É preciso conceituá-la, mesmo que minimamente, para que se compreenda aspectos da participação política. Bobbio (2010, p.34) mostra que a ideia de democracia está associada a um conjunto de regras que garante, de forma direta ou indireta, a mais segura e ampla participação dos cidadãos.

Diversas formas de expressão política podem confluir para um sistema considerado democrático. Na teoria política, os termos liberalismo democrático e socialismo democrático são correntes de pensamentos diferentes, mas que evidenciam a permeabilidade do termo democracia. O adjetivo “democrata” é dado por causa do cumprimento de regras comuns. Bobbio (p. 34, 2010) propõe seis categorias, expostas abaixo de modo adaptado:

Tabela 1 – Características da democracia

|  |
|--|
| Direito de expressar através do voto a própria opinião e/ou quem se expresse por ele;  |
| Os votos devem ter o mesmo peso;   |
| Os cidadãos devem ser livres para votar em um cenário de grupo políticos que compitam entre si para representar anseios da população e gerar decisões coletivas; |
| É preciso que haja várias opções de escolhas;  |
| Em determinadas circunstâncias, vale o princípio da maioria numérica;  |
| As decisões da maioria não devem limitar os direitos de grupos que formarem minorias.  |

Fonte: Autor

Percebe-se, assim, que se trata mais de um modo de se fazer política do que de uma ideologia. A frase “os fins justificam os meios”, atribuída ao diplomata italiano Maquiavel, auxilia na compreensão da organização política. Bobbio (2010, p. 35) apresenta outra lógica: não seria mais adequado que se adotem boas formas, independentemente dos resultados? Não haveria, dessa maneira, apenas bons e maus fins. Os bons e maus meios também precisariam ser analisados.

Os procedimentos adequados possibilitariam o modelo democrático, mas os maus meios - como atitudes antiéticas - não seriam mais tolerados. Fazendo um exercício comparativo com a contemporaneidade, não há como pensar uma gestão pública que assuma conduta de não transparente. A dinâmica dos pedidos de informação e as páginas de transparência e mostram zelo pela informação aberta e a classificação do sigilo reflete a proteção das informações estratégicas.

Do ponto de vista teórico, as reflexões sobre a vida política podem colocar limites para a participação. Schumpeter (1961, p. 339) define a democracia como um governo dos políticos. Essa teoria afasta a ideia de soberania da população, pois o povo deveria apenas aceitar ou recusar os governantes. Organizar o espaço político estaria sempre relacionado a dois eixos: a participação temporária do povo pelo sufrágio, e a profissionalização dos partidos políticos. Além disso, o corpo político especializado estaria apto a deliberações políticas e possibilitaria maior desenvolvimento da nação.

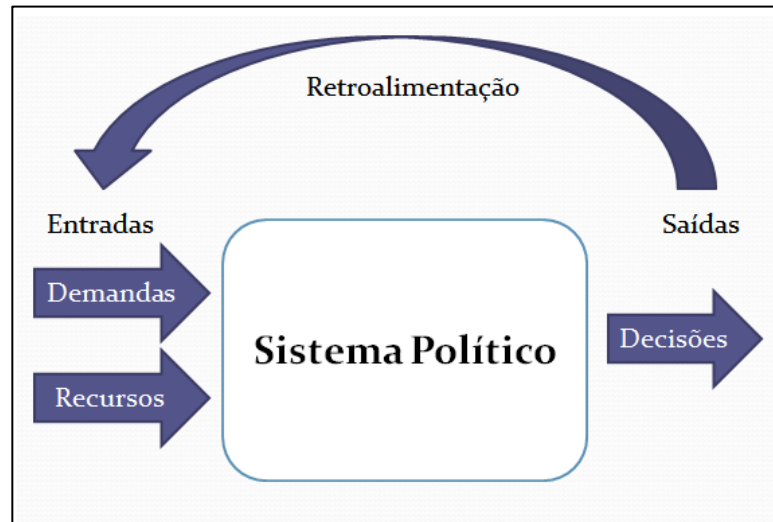
Held (2006, p. 160) lembra que Schumpeter auxiliou na elaboração de uma maneira particular de democracia representativa. Os representantes seriam indivíduos que exercessem a política como sua profissão, ou seja, um negócio para captar votos. O método deveria preencher cinco condições para ter êxito: elevado calibre político, competição entre os que se candidatarem, burocracia organizada e centralizada, autocontrole democrático para evitar práticas abusivas, e tolerância de opiniões. O distanciamento do eleitorado, exceto para as votações, seria justificado para Schumpeter porque os cidadãos não possuiriam uma vontade genuína, e sim manufaturada (HELD, 2006, p. 158).

As pesquisas realizadas por Michels (1982, p. 237) apontam para a necessidade histórica da oligarquia no poder, baseadas em observações empíricas que vão das diferenciações das funções do partido até a separação dos chefes das massas. O autor reforça a tese de minoria dirigente e uma maioria dirigida, em outra vertente, denomina como teoria das elites. Nessa perspectiva, indica-se que o poder político pertence a um número restrito de pessoas. As alternativas de participação das massas seriam reduzidas a prestação de contas e a recorrer às comissões de controle.

Contata-se, portanto, a relevância dessas pesquisas como introdução para se compreender o conceito de sistema político de modo mais abrangente. Os partidos políticos, que concorrem entre si nas eleições, seriam elementos que interagiriam com outros setores, como poderes públicos, grupos de interesses, movimentos sociais, sindicatos, ONGs, meios de comunicação, entre outros. Por meio das demandas e respostas, em um sistema político dinâmico e aberto, as disputadas poderiam ser resolvidas, o que revelaria a capacidade de adaptação aos sistemas externos.

Para sobreviver, esse sistema político precisa passar por transformações contínuas, como analisa Easton (ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL, 1995). As demandas dos cidadãos representariam os *inputs*, os quais aumentariam a dinâmica institucional. Convertidos no sistema político, seriam produzidos *outputs*, respostas às demandas que podem gerar soluções para cada caso. Quando os *outputs* retornassem ao ponto de origem ocorreria o *feedback*, como exposto na figura:

Figura 1 – Modelo de sistema político



Fonte: Autor

Como a proposta de maior transparência surgiu a partir da iniciativa de organizações da sociedade civil, o modelo ajuda a se pensar a interação entre grupos e instituições. Após passar por partidos político e grupos de interesse, os meios de comunicação divulgam as pressões desses setores. Na etapa seguinte, filtradas pelo corpo político, as respostas às demandas alavancaram, por exemplo, a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Do ponto de vista analítico, outras reivindicações surgiram de modo semelhante, como a Lei das Licitações Públicas (Lei nº 8.666/1993) e a Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

### 1.1 O papel dos meios de comunicação

Em 1513, Maquiavel deixou uma obra que se tornou referência no contexto das monarquias nacionais. Ele escreveu o livro “O príncipe” e o dedicou a Lorenzo de Médici, governante de Florença, para retomar o cargo de chanceler da Corte italiana (SADEK, 2005, p.17). Mesmo sem ser reintegrado ao governo, surgiram de “O príncipe” duas questões: é melhor ser amado do que temido? Ou seria melhor ser temido do que amado? Ambas as alternativas estão corretas na perspectiva de Maquiavel, mas, pela dificuldade em combiná-las, o Estado ganha maior segurança se o governante for temido (MAQUIAVEL, 2005, p.80).

Denomina-se a época contemporânea ao autor como Renascimento, período de transição entre Idade Média e Moderna. Na política, o poder absoluto e até mesmo considerado divino ampliou o domínio das realezas. Sousa (2005, p. 75) lembra que o absolutismo monárquico na Europa promoveu a consolidação do comércio, pois fortaleceu a aliança entre burguesia e nobreza. De modo semelhante, Ordoñez e Quevedo caracterizam o Renascimento como momento

de renovação, “manifestado por meio da ascensão da burguesia, gerando no homem europeu uma modificação na maneira de encarar o mundo e a si próprio” (ORDOÑEZ; QUEVEDO, 1999, p.90)<sup>2</sup>.

Percebe-se, assim, a manutenção de privilégios da nobreza, por causa da hereditariedade, e o aparecimento de uma burguesia forte. De acordo com Cornu (1994, p. 137), integravam a classe burguesa principalmente funcionários da administração real, corporações de artesãos, lojistas, juristas, médicos, homens da Igreja, oficiais e professores. Esses grupos colaboraram com o surgimento das cidades. Dada a contextualização, deve-se situar a imprensa no período: os veículos de comunicação apresentavam, pela primeira vez, o conteúdo dirigido ao público e ao comércio. Para o autor, a relação entre a autoridade e a imprensa possuía aspectos próprios:

Na França, o desenvolvimento da imprensa periódica coincide com a época do absolutismo. Não passaria pela cabeça dos primeiros leitores dessa imprensa que uma liberdade de expressão qualquer pretendesse contrariar a afirmação de um poder secular reforçado pela razão de Estado inventada por Maquiavel ou que resulta diretamente de Deus segundo a doutrina de Bossuet. Além disso, as autoridades compreendem rapidamente o interesse que podem tirar de uma imprensa a serviço da administração de Estado. Utilizam este novo instrumento a fim de notificar decretos e portarias, criando um hábito duradouro. (CORNU, 1994, p. 137)

A partir do século XVII, a imprensa não se limitava a apresentação de informações e resumos sobre guerras e festejos, pois também debatia opiniões. Em torno da órbita da burguesia, as primeiras gazetas tinham de uma a oito páginas e relatavam novidades, nem sempre verdadeiras (SOUSA, 2005, p. 80). De modo gradual, a ideia de liberdade de imprensa surge no Estado Liberal, requerida sempre pelos jornalistas, que se legitimaram como profissão de agentes atuantes em aspectos referentes à administração pública. .

Karam (2014, p.195) lembra que os valores universais constituídos a partir de um patrimônio comum, mesmo como um ideal a ser alcançado, estão diretamente relacionados à fundação da instituição Imprensa desde o século XVIII. No cenário atual, cenas como a de um menino chinês que em 2013 teve os olhos arrancados para uma provável venda clandestina de órgãos são recuperadas pelo autor, a fim de diagnosticar o papel da imprensa em uma realidade de informações ágeis, de conteúdos perecíveis, de notícias que podem ser, ao mesmo tempo, interessantes, mas irrelevantes.

Pode-se incluir no rol de situações macabras a morte de um menino sírio por afogamento em uma praia turca, em setembro deste ano. O contexto dos refugiados foi explicado pelos meios de comunicação, com profundidade, principalmente depois desse fato. Mas por que se demorou tanto? Se esses acontecimentos ocorressem em países desenvolvidos como Estados Unidos ou países da Europa, o tratamento seria o mesmo? Apesar da atuação da imprensa ser difusa, as matérias

<sup>2</sup>O período foi marcado pelo retorno às tradições da cultura greco-romana, além de “aproveitamento dos conhecimentos e concepções clássicas para adequá-los a um novo mundo mercantil urbano, característico da Época Moderna” (ORDOÑEZ; QUEVEDO, p.90, 1999).

publicadas costumam indicar que a vida tem mais valor em determinadas regiões do planeta do que em outras. A violência do conflito civil não pode ser pauta quando convém e nem se sobrepor ao projeto humano e solidário proveniente de outras guerras e revoluções que culminaram em uma série de garantias políticas e civis.

Shramm (1976, p. 178) destaca que a comunicação para grandes audiências contribui para produzir mudanças de concepções, crenças, técnicas e normas da sociedade: “A serviço do desenvolvimento nacional, os veículos de massa são agentes da transformação social”. Infere-se que as mudanças na sociedade compreendem aspectos econômicos, religiosos, culturais, entre outros. Os meios de comunicação auxiliariam, nesse sentido, a tornar o povo consciente das suas necessidades, além de facilitar o processo das decisões e colocar em prática os métodos adquiridos ao receber informações e conhecer outras culturas.

A abordagem defendida por Shramm demarca a participação política nas deliberações como ação imprescindível, pois é um “expediente poderoso na aceleração e suavização da transformação social onde as normas de grupos estão envolvidas” (SHRAMM, 1976, p. 185). Os meios de comunicação teriam, portanto, força para promover discussões, mas só quando implicassem decisões e posteriores transformações sociais. Sobre essa forma de comunicação:

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

Assim, constata-se que as transformações em direção à modernização passam pelo ensino de técnicas gerais (alfabetização e competência de cálculo) e específicas (especialidades em diferentes setores). A quantidade de temas, abordagens e pontos de vista a serem explorados nas matérias jornalísticas tendem ao infinito, o que representa uma pluralidade gigantesca de maneiras de se comunicar. O que se propõe é a reflexão sobre o uso que é feito desses conteúdos, sempre pensado em relação à comunidade a qual as informações são dirigidas.

O jornalista precisaria, do ponto de vista ético, se nortear por princípios como “que valores comunitários devo partilhar?”, de modo a evitar decisões individuais e arbitrárias que corram o risco de colidir com os princípios da democracia e, ainda, contra direitos fundamentais conquistados historicamente. Por conseguinte, retornando o autor, os meios de comunicação de massa estariam incumbidos de ao menos três tarefas: funções informativas (informar sobre o país), funções dirigentes (possibilitar oportunidade de participação e auxiliar na tomada de decisões com a ampliação do diálogo) e funções educacionais (as técnicas necessárias devem ser ensinadas, como a leitura, educação, método de trabalho e outras).

Destaca-se, pois, o potencial pedagógico/educacional dessa forma de comunicação. Porém, não se nega que a atuação da mídia pode ser contestada. As críticas servem para lembrar a importância da atuação do jornalista como contrapoder, ainda que cada profissional adote posturas próprias e critérios diferentes. Também é possível se concentrar nos processos de produção da notícia, demarcando-se a peculiaridade do campo jornalístico a partir do interesse público. Para Pulitzer:

O comercialismo tem espaço em um jornal, mas no escritório de administração. Quanto maior for o sucesso comercial de um jornal, melhor para seu lado moral. Quanto mais próspero e independente conseguir se tornar, e os melhores salários que puder pagar aos seus editores e repórteres, menos sujeito estará à tentação e poderá resistir a possíveis prejuízos em nome de seus princípios e convicções. (PULITZER, 2009, p. 30)

Nos conteúdos de jornalismo investigativo, surgem circunstâncias complexas que, pela responsabilidade, tendem a obedecer de modo cauteloso às recomendações éticas e/ou deontológicas. É um segmento que visa à análise de informações de evidente interesse público, expondo-as de modo rigoroso em seus contextos. Podem apresentar enfoques, por exemplo, sobre o trabalho infantil ou sobre casos de desvios de verbas públicas. Não raro a apuração se fundamenta em investigações em curso, realizadas pelo Ministério Público ou Polícia Federal. Entre os fatores que produzem o rigor na produção jornalística investigativa estão: a extensão noticiosa e o tempo maior de duração da pesquisa (FORTES, 2005, p. 35).

O jornalismo investigativo ocorre a partir das relações de poder, entendidas sempre como forças múltiplas e em perspectiva sistêmica. É possível elencar outras características na atividade: concentração na leitura de documentos oficiais, insistência, atenção especial a documentações disponíveis, realização de muitas entrevistas, conhecimento policial básico, curiosidade e desconfiança, discrição e verificação, libertação de preconceitos, organização dos arquivos pessoais, precisão, lealdade ao leitor, responsabilidade, respeito às fontes e clareza. Todas essas características remetem a detalhes que precisam ser revistos insistentemente pelo repórter.

Após a contextualização histórica e caracterização desse segmento jornalístico, cabe a seguinte pergunta: qual seria hoje a função dos meios de comunicação? A análise auxiliada pela teoria deliberativa permite que se reflita sobre a influência da comunicação na sociedade, percebendo-a como instância política.

O modelo da democracia deliberativa se refere à formação de opinião na esfera pública (espaço de debate) e à influência da comunicação na realização de decisões do sistema político. Na visão de Maia (2011, p. 60), a ideia de “esfera pública” não é totalizante, pois ela se refere a todos os temas relacionados à vida pública. Os fluxos de informação funcionam, pois, como círculos abertos de discussões entre comunidades descentralizadas de cidadãos. A formação

de preferências e como elas são processadas na esfera cívica e/ou na esfera política institucional constituem dois aspectos centrais para que o debate sobre direitos e aumento de oportunidades.

Toda essa organização política funcionaria com intermediações. Do ponto de vista teórico, o Estado, que permanece como agente central, enviaria e receberia conteúdos e, ao mesmo tempo, a sociedade enfrentaria os problemas do cotidiano político. Logo, qualquer questão poderia sair da esfera privada e chegar até a esfera pública, desde que seguisse as condições para o estabelecimento do discurso. Decidir, em qualquer nível, seria possível pela fala e pela organização de argumentos, pois a soberania seria constituída como um processo prático de argumentação.

Portanto, a validade de governos ocorreria por meio da formação de vontades e pela deliberação institucional. Os cidadãos se comunicariam com dois objetivos: convencer, pela livre concordância, e sustentar posições (pontos de vista, recomendações ou proposições). A condição para a participação de cidadãos e de órgão políticos seria a justificação dessas posições. Assim, os interesses públicos tenderiam a prevalecer. Constranger as intenções apenas pessoais ocorreria após persistentes debates, com a expectativa de que os participantes levantassem questionamentos e, ao mesmo tempo, sustentassem suas posições e preferências. Concernente à participação política, Habermas lembra que:

O público de cidadãos não se deixará mover para a participação no processo democrático, nem para suportá-lo benevolmente, enquanto ele for considerado apenas como uma presa político-ideológica dos partidos concorrentes. Ele quer ser *convencido* de que as políticas de um partido são melhores que as do outro, pois, para preferir um partido em detrimento de outro, são necessários bons argumentos. Com isso atingimos, finalmente, o ponto no qual aquilo que é evidente na perspectiva do observador não se deixa mais traduzir para um argumento convincente na perspectiva dos participantes. (HABERMAS, 2011, p.16)

O autor conduz à reflexão sobre as decisões políticas no âmbito do Estado - ambiente com predominância de interesses públicos - e mercado - onde os interesses privados seriam defendidos. Os dois contextos seriam mantidos interligados, tendo em visto que, dentro de sua teoria se encontra o “mundo da vida” (*locus* da sociedade civil), termo que remete às instituições e aos movimentos sociais que discutem os temas políticos. Iniciada esta ponte com a teoria de Habermas, resta expor as indagações a que ela levou: por que as elites políticas e os demais cidadãos teriam interesse em contribuir no espaço público? Habermas (2011, p. 12) lembra que, se a teoria política fosse analisada apenas pela perspectiva dos participantes ou das elites, a relação entre facticidade e validade teria sido resolvida de forma elegante. Não seria mais necessário tomar o conteúdo normativo do Estado de Direito ao pé da letra, mas adotar somente uma dessas interpretações seria insuficiente para compreensão da relação entre facticidade (“razão” existente, mesmo que distorcida) e validade (exigências idealizantes do Estado de Direito nas formas constitucionais).

A ideia central da teoria de Habermas é a de que, na sociedade democrática, as deliberações devem ser alcançadas por deliberação entre cidadãos iguais e livres. A hipótese recupera o pensamento da Grécia do século V a. C, por exemplo, onde a retórica já ocupara posição de destaque. A preocupação com a relação entre Estado e coletividade aparece em Aristóteles (1985, p. 14): em seu entendimento, o homem seria um animal político, que vive em sociedade (*zoon politikon*). As manifestações em locais públicos geraram, assim, condições necessárias à vida social porque permitiram o fim provisório da barbárie e a consolidação das civilizações ocidentais.

Habermas (2011, p. 20) se dirige aos dois modelos normativos de democracia: o “republicano” e o “liberal”. O modelo de reflexão proposto pelo autor incorpora as visões republicanas e liberais e foi denominado como “procedimentalista”. Os compromissos na perspectiva liberal correspondem a acordos de interesses. Logo, na democracia moderna, os cidadãos elegem periodicamente representantes, porém, os direitos humanos precisam ser incansavelmente alçados ao centro da atividade política. Já na perspectiva republicana, a ênfase na autodeterminação dos sujeitos privados faria com que a comunidade tomasse consciência de si, a ponto de colidir contra o Estado, fazendo-se necessário o exercício da tolerância.

Em relação à atuação da mídia, propõe-se uma não delimitação do espaço dos meios de comunicação, pois eles interagiriam com a sociedade civil, com o Estado e com o mercado. Os fluxos de comunicação contribuiriam para a legitimação democrática, aumentando o debate sobre temas de interesse coletivo. Já o cidadão poderia manifestar sua posição e a justificaria racionalmente para incentivar o debate político em todas as instâncias. A vitalidade da democracia dependeria, pois, do envio e recebimento de vontades/opiniões. Como examina Locatelli, o conceito de esfera pública de Habermas não é restritivo:

Ora ele destaca propriedades que se relacionam com o conceito (como comunicação, rede), ora a trata por metáforas e analogias (como a caixa de ressonância e a de radares da sociedade), ora por funções, papéis e efeitos, ora dizendo o que ela não é (LOCATELLI, 2011, p. 45)

Amplificar o acesso público às informações, como questões deliberativas, reflete a função dos meios de comunicação. É fundamental que o jornalista reflita sobre sua prática profissional do ponto de vista ético. Portanto, as interrogações acerca da profissão e de sua função na sociedade proporcionam espaços abertos de questionamento que, por sua vez, apresentam resoluções de dilemas em questões práticas. Os direitos humanos encontram correspondência com as garantias fundamentais ao atuar como orientação e instância crítica.

As plataformas midiáticas, ao reforçar ou atenuar a opinião pública, podem contribuir de maneira independente e direta para o desenvolvimento do país, desde que ajudem na mudança de concepções enraizadas do indivíduo, expandam as discussões políticas e reforcem as normas sociais. Nos casos de corrupção ou crimes brutais, há possibilidade de aumentar a vigilância da



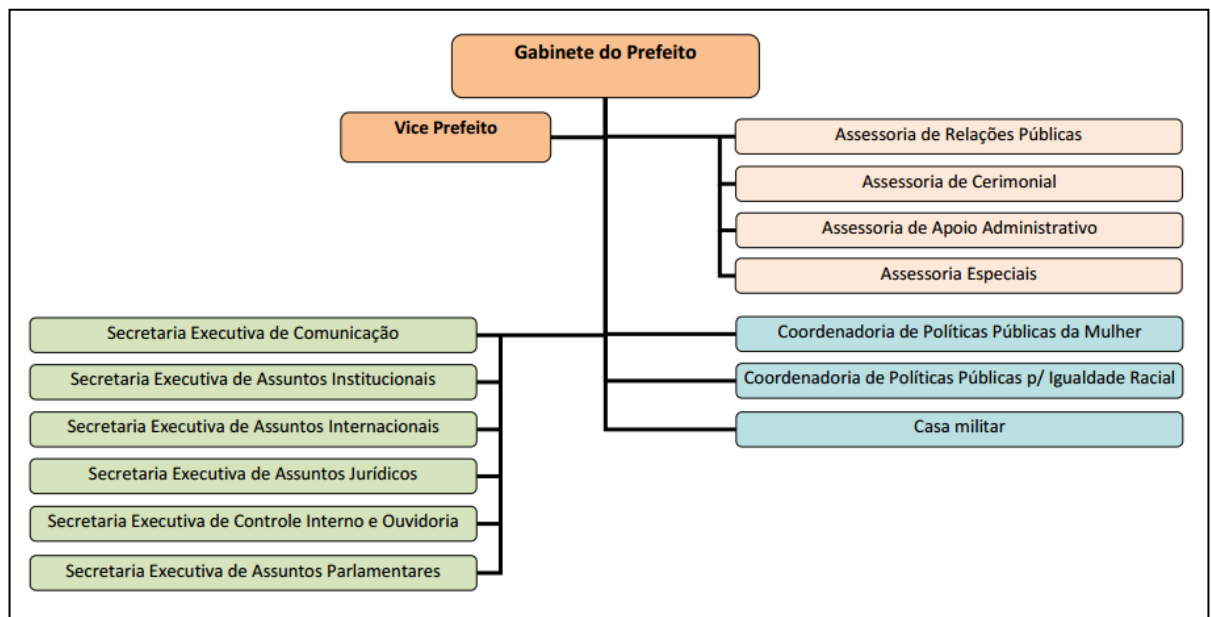
sociedade com a mobilização da opinião pública. Porém, as matérias jornalísticas, veiculadas sem o devido contexto, apenas contribuem para gerar cinismo sobre a política e os políticos.

A atividade do jornalista, como regra, consiste em filtrar o conteúdo (produto jornalístico) e estimular interpretações, a nível consciente e inconsciente. Mas, para atingir o objetivo, costuma-se destacar equivocadamente a indignação e o ressentimento. Constata-se, desse modo, que o estresse e a rivalidade são produtos dos sentimentos provocados pela exposição ao conteúdo veiculado. Nesse cenário, o jornalista precisa estar atento à forma como veicula as informações, pois sua abordagem temática influencia no modo como a sociedade se vê. A solução para melhorar a realidade no contexto midiático consiste no exercício do equilíbrio, adotando-se posicionamento pela garantia de direitos e cumprimento de deveres.

## CAPÍTULO 3 – O PODER EXECUTIVO DE FLORIANÓPOLIS

O percurso da informação no Poder Executivo revela a realidade institucional, que contém assessores e tecnologias para produzirem conteúdos. O governo municipal apresenta uma assessoria de comunicação que oferece, ao atuar em cada secretaria, as funções de porta-voz dos secretários e de produtores de materiais institucionais. A comunicação interna do Poder Executivo se caracteriza principalmente pela descentralização. As secretarias possuem autonomia para atuar individualmente. Porém, ocorre centralização em situações que envolvem a imagem do prefeito. Os assessores de comunicação, graduados em jornalismo ou em comunicação social, atuam em cada secretaria. A Secretaria de Comunicação (Secom) equivale ao polo central, onde converge a política de comunicação interna. A principal função consiste no planejamento da comunicação. Além disso, administra o Gabinete do prefeito e, por consequência, questões relacionadas a este.

Figura 2 – Organograma do Gabinete do Prefeito



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis

Apesar da autonomia, as secretarias usualmente solicitam à Secom orientações de como gerir situações que apresentam controvérsias de opiniões. Os conceitos de comunicação “ativa” e “reativa” são empregados, respectivamente, para as informações que partem da Secom ou para as que chegam, como as demandas da imprensa. Mesmo com o atendimento aos jornalistas, procura-se, de acordo com o secretário municipal de comunicação, antecipar os fatos, pautar a imprensa e divulgar os conteúdos referentes à administração pública.

Com o propósito de integrar a assessoria de comunicação às pastas, orienta-se que o secretário e o assessor constantemente dialoguem e procurem se informar, até mesmo pelo site, sobre as demandas de outras subunidades do Executivo. Da reunião de pautas, no início da semana,

até a concessão de entrevistas aos veículos de comunicação, o assessor representa um elemento político estratégico nas atribuições da agenda das secretarias e, ainda, atua nos veículos de comunicação institucionais, virtuais ou impressos, como publicações de circulação interna ou de murais.

Essa conjuntura de planejamento remeteria a uma “linha editorial”, como lembra o secretário. Os jornalistas/assessores conhecem os procedimentos priorizados nos manuais de redação: objetividade, isenção, transparência, função social, entre outros. Portanto, adéquam as demandas dos secretários e da imprensa, fazendo-os dialogar por meio de entrevistas. Percebe-se, desse modo, que apesar de determinado secretário ou funcionário da pasta ser contrário a entrevistas, é fundamental que se explique e se esclareça desdobramentos de ações empreendidas pela Prefeitura.

As redes sociais costumam desempenhar a função de ouvidoria. Além de oferecerem visibilidade a projetos sociais e divulgarem informações de interesse público, produzem ainda um canal de interação. O secretário ressalta que as redes sociais contribuem na desmistificação de “boatarias”, na não proliferação de informações inverídicas. Logo após surgirem dúvidas ou pedidos de esclarecimento, os funcionários da Secom, que possui em sua equipe de monitoramento de redes sociais, as respondem e, se necessário, emitem posicionamentos oficiais.

As entrevistas com os assessores de comunicação de 11 secretarias mostraram que o contato ainda ocorre predominantemente entre jornalistas e assessores. As redes sociais criam outros canais de intercâmbio de conteúdos e estão presentes em praticamente todas as secretarias – exceção feita à Secretaria Municipal de Segurança e Gestão do Trânsito. Mas a preocupação da pesquisa consiste, além da reflexão proposta sobre o acesso à informação, apresentar o percurso das solicitações: como chegar até o conteúdo pretendido e de que forma o serviço tem funcionado.

A primeira iniciativa do cidadão é a de formular uma pergunta. O motivo da dúvida não precisa ser justificado, conforme a LAI. Como o município de Florianópolis regulamentou a LAI a nível municipal, passou a oferecer uma ouvidoria denominada Serviço de Informação ao Cidadão que registra e encaminha os pedidos. Testou-se esse serviço em duas situações. A primeira consulta ocorreu antes da pesquisa bibliográfica e da realização das entrevistas, no dia 24 de junho de 2015. Foram três questionamentos, referentes às obras na Avenida Osni Ortiga, perguntando: o motivo do aumento no valor do contrato, quais serviços adicionais foram prestados e o porquê de a Avenida não ter sido entregue no prazo. No dia seguinte, a ouvidoria respondeu: “Encaminhamos ao engenheiro fiscal da obra para os devidos esclarecimentos”.

A resposta, entretanto, não foi completa. Não houve um segundo contato, do engenheiro fiscal da obra, para prestar esclarecimentos. A partir desse momento, decidiu-se averiguar melhor o funcionamento do serviço de acesso à informação oferecido pela Prefeitura, com o objetivo de elencar critérios para medir sua eficácia. Paradoxalmente, após entrevistar os assessores de

comunicação e o secretário de comunicação, e fazer novo pedido via Serviço de Acesso à Informação - 27 de outubro de 2015 -, obteve-se êxito ao indagar sobre o número de solicitações recebidas em cada secretaria do Executivo no período de 2012 a 2015. Percebeu-se, portanto, que o prazo da entidade de 20 dias para resposta não foi cumprido de modo satisfatório no primeiro pedido de informação. Mas, no segundo contato, a resposta chegou em um dia, informando sobre o conteúdo questionado.

Tabela 2 – Assessorias de comunicação do Poder Executivo

|   |
|---|
| Secretaria Municipal de Comunicação   |
| Procuradoria Geral do Município   |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano                      |
| Fundação Municipal de Esportes  |
| Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis                              |
| Secretaria Municipal do Continente  |
| Secretaria Municipal de Administração   |
| Secretaria Municipal de Assistência Social  |
| Secretaria Municipal de Cultura   |
| Companhia Melhoramento a Capital  |
| Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável |
| Secretaria Municipal da Casa Civil  |
| Secretaria de Defesa do Consumidor  |
| Secretaria Municipal da Fazenda, Planejamento e Orçamento                           |
| Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental                            |
| Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes                                 |
| Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis                                   |
| Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis                                |
| Secretaria Executiva de Serviços Públicos   |
| Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana   |

|   |
|---|
| Secretaria Municipal de Obras                                     |
| Secretaria Municipal da Pesca,<br>Maricultura e Agricultura       |
| Secretaria Municipal de Saúde                                     |
| Secretaria Municipal de Segurança Pública<br>e Gestão do Trânsito |
| Secretaria Municipal de Transparência e Controle                  |
| Secretaria Municipal de Turismo                                   |

Fonte: Autor

### 3.1 Dois casos empíricos

A Secretaria de Educação contém a maior assessoria de comunicação dentro do Poder Executivo, com cinco funcionários. Esse dado é importante, pois se relaciona com a carga de trabalho exigida dentro da Secretaria. Pertencem a rede municipal de ensino 36 escolas, 88 unidades de educação infantil e nove núcleos de Educação de Jovens e Adultos (EJAs). O somatório do número de aluno é de aproximadamente 29 mil. Também participam diretamente do ensino municipal cerca de 1700 funcionários da educação (administradores escolares, auxiliares de sala e orientadores educacionais) e 1784 professores.

O tripé de divulgação de projetos, programas e ações tem orientado as atividades da Secretaria. Por exemplo, a divulgação da inauguração da Creche Hassis recebeu atenção especial. De acordo com a Secretaria de Educação, a construção da instituição consistiu na primeira “creche sustentável” do Brasil. Localizada na Costeira da Pirajubaé, atende hoje aproximadamente 200 alunos. Em um cenário mundial de incentivo ao desenvolvimento sustentável, valorizou-se a captação de água da chuva, geração de energia solar, bosque com espécies nativas e com árvores frutíferas, “teto verde” e aproveitamento de luz natural.

No caso mencionado acima, houve interesse de jornalistas dos principais meios de comunicação de Florianópolis em veicular o *release*. Mas nem sempre isso ocorre, pois a imprensa tem a liberdade de priorizar a agenda que considere apropriada tendo em vista o princípio do interesse público, como orienta o jornalista Joseph Pulitzer em seu clássico livro “A escola de jornalismo na universidade de Columbia – o poder da opinião pública” (2009). O interesse público nasceria da “coragem moral” aprimorada gradualmente pela experiência e por ensinamentos de diversas áreas, como defende Pulitzer (PULITZER, 2009, p. 16).

Considera-se, então, existirem situações em que a assessoria considere necessária a divulgação de determinado material como forma de prestação de contas, mesmo que os meios de

comunicação não redijam uma nota ou produzam uma reportagem. Tal contraste pode surgir da natureza dos ofícios que adotam seus próprios critérios de relevância.

Compreende-se, de acordo com as entrevistas aos assessores de comunicação vinculados à Prefeitura de Florianópolis, que os veículos internos tornaram-se aptos a suprir a demanda de veiculação, ora através do blog ou das redes sociais, ora através do site. Assim, o que é de interesse da Secretaria de Educação, por exemplo, tem visibilidade garantida através dos próprios canais internos que, graças ao *mailing* ou posterior repercussão nas redes sociais, podem pautar a imprensa e, conseqüentemente, receber a alcunha de material de “interesse público”, por atingir amplo contingente, por gerar implicações no cotidiano da sociedade, por lançar luz em uma tendência contemporânea.

O assessor de comunicação da Secretaria de Educação lembra que divulgar materiais diferenciados tem sido fundamental para promover as ações da pasta. Reformas e inaugurações costumam passar despercebidas, porém conteúdos como a prevenção de gravidez na adolescência ou atividades de meditação com intuito de melhorar a atenção das crianças na escola captam a atenção da sociedade, repercutem nas redações dos jornais. Como resultado, a Secretaria de Educação, de acordo com o assessor, apresenta a maior projeção midiática entre as secretarias.

No balanço anual de 2014, 248 conteúdos na imprensa se referiram à Secretaria de Educação. Destes, 184 representaram divulgação positiva. 16 foram considerados negativos e 48, neutros. As matérias jornalísticas são monitoradas mensalmente e, no final da triagem, integram um relatório que serve para avaliação. No entanto, informalmente, há também reuniões semanais para se mensurar a difusão das publicações e dividir as tarefas, que variam de produção de textos até campanhas publicitárias/*slogans*/cartazes.

A integração entre as postagens do Facebook e o Twitter retroalimenta um fluxo de informação atualizado diariamente. O assessor considera que a fórmula encontrada de anexar uma imagem ao texto redigido para as plataformas virtuais, mesmo que uma referência a uma festa junina/julina em uma escola de ensino fundamental, aumenta consideravelmente o interesse das pessoas - em outras palavras, é possível que se acompanhe as atividades da Secretaria ao seguir a página em alguma das redes sociais.

Como alusão didática, faz-se referência a um “círculo da comunicação” que se inicia na sala de aula ou na direção do colégio, com determinada campanha ou ação, e, por meio de telefonemas ou e-mails, chega até a Secretaria de Educação. A assessoria de comunicação estabelece um filtro do que deve ser repassado à imprensa e, não raro, compromete-se com a elaboração de *slogans* e materiais de divulgação. Dessa maneira, o círculo completa-se periodicamente, conforme as iniciativas locais; a projeção, porém, ocorre a partir do destaque dado pela Secretaria de Educação em seus veículos de comunicação, como jornais murais.

A assessoria de comunicação da Secretaria tem três estagiários, dois deles graduandos de jornalismo e um, de publicidade e propaganda. Também trabalham no setor uma professora e o assessor de comunicação da pasta. Essa composição de assessoria é uma exceção no Poder Executivo de Florianópolis, pois entre as secretarias e outros órgãos vinculados ao Executivo encontram-se apenas mais sete estagiários, conforme tabela da Prefeitura atualizado em 16 de junho de 2015. Como regra, é possível afirmar que as secretarias do município contam com um assessor de comunicação, geralmente em sala adjacente, que se responsabiliza pela divulgação de informações e pela intermediação com o secretário da pasta.

Por outro lado, a demanda exigida pode ser equiparada, a partir das entrevistas realizadas em 11 secretarias, apenas com a da Secretaria de Cultura. Essa pasta produz atividades vinculadas ao Fundo Municipal de Cultura, Funcine, Arquivo Histórico de Florianópolis e Fundação Franklin Cascaes - que abrange a Casa da Memória, Teatro da UBRO, Galeria Municipal de Arte Pedro Paulo Vecchietti, Casarão da Lagoa e Casa das Máquinas; entretanto, apenas uma jornalista assessora a Secretaria.

Desse modo, percebe-se na maioria das pastas com demandas de assessoria a relação assessor-secretário se manteve. Em cinco secretarias, de acordo com tabela de 16 de junho de 2015, não há jornalistas. No entanto, o atendimento ocorre por intermédio da Secretaria de Comunicação. Solicitam-se profissionais da Secom para eventos com necessidade de fotógrafos e cinegrafistas. A prática mais corriqueira, no entanto, consiste na utilização de câmeras das secretarias ou dos próprios assessores - que utilizam o seu equipamento voluntariamente. Seus celulares deixam o registro ágil e são lembrados pela praticidade. Em eventos oficiais com participação do prefeito, a Secom se encarrega da fotografia, divulgação e atendimento aos jornalistas.

Retomando o caso da Secretaria de Educação, os estagiários são responsáveis em mediar questões referentes ao jornalismo, a publicidade e propaganda e às relações públicas – funções que tradicionalmente compõem a dinâmica de uma assessoria de comunicação. Frequentemente, são responsáveis por agendar reuniões e encontros nas unidades de ensino, como também conferir se os jornalistas receberam os *releases* em seus e-mails. Os conteúdos redigidos são, inicialmente, notas, e se estendem até a publicação de reportagens mais extensas, lançando mão da edição jornalística e de critérios como objetividade e clareza.

As relações de mão dupla ocorrem principalmente entre as unidades de ensino e os cidadãos que interagem pelas redes sociais. No primeiro caso, é imprescindível que as escolas enviem conteúdo periodicamente às assessorias de comunicação. Já no segundo caso, as “curtidas”, compartilhamentos de *links* e comentários servem como parâmetro. As “curtidas” e os compartilhamentos dimensionam o alcance do conteúdo, enquanto os comentários, nem sempre relacionados as postagem, servem para prestar esclarecimentos. O tempo de resposta, em um

cenário almejado pelo assessorado, é o menor possível, já que dúvidas podem gerar boatos ou distorções ocasionais em informações oficiais.

As temáticas da Secretaria de Educação também envolvem questões históricas, como publicação de conteúdo sobre os 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente no site, registrando os avanços legislativos no tratamento e penalização do menor de idade. Constantemente, matérias contra o racismo são veiculadas. O uso de sacolas ecológicas nas escolas foi tema de outra pauta. O secretário lembra que apesar de ser denominado como material oficial, busca-se a “prestação de contas”. Dessa maneira, pode-se inferir que a pasta veicula materiais como forma de aproximação com a sociedade e como política de transparência.

Os textos e imagens divulgados pela Secretaria de Educação não passam pela Secretaria de Comunicação. Aqui, retoma-se a ideia de descentralização, pois a veiculação de conteúdos ocorre de modo autônomo com fluxo horizontal. Sob o mesmo ponto de vista, compreende-se que primeiramente a matéria é publicada no site da Secretaria de Educação e nas redes sociais. Caso seja considerado relevante pela Secom destacá-la, a matéria ocupará a página inicial do portal da Prefeitura de Florianópolis. Essa dinâmica pode ser percebida, por exemplo, no destaque dado a campanha “Pipa sem cerol é legal” que, após publicação do site da Secretaria de Educação, foi alocada para a capa do portal do Executivo.

Em comum com as outras secretarias, constatou-se o atendimento imediato ao assessorado, bem como a cumplicidade entre jornalista-fonte em relação a atendimento e agendamento de entrevistas. A facilidade em contatar os assessores ocorre porque eles se colocam à disposição por meio do celular. Novamente, compreende-se que a relação entre jornalista e assessorado manifesta trocas recíprocas, pois ao mesmo tempo em que o jornalista precisa saber de informações para divulgá-las, o assessorado depende do jornalista para torná-las mais conhecidas pelo público.

Na Secretaria Municipal de Segurança Pública e Gestão do Trânsito, pode-se elencar peculiaridade em suas atividades em relação às outras pastas. Por envolverem questões sigilosas, mesmo que a política seja de transparência, determinadas informações podem não ser amplamente veiculadas. Essa exceção está prevista na Lei de Acesso à Informação, que além da proteção de dados pessoais e de informações protegidas por outras leis, assegura o sigilo às informações que podem colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado, como atividades de inteligência. São três as categorias de informações sigilosas: ultrassecreta (prazo de segredo de 25 anos, renovável apenas uma vez), secreta (prazo de divulgação de 15 anos) e reservada (com prazo de cinco anos para acesso público). Esses conteúdos devem ser divulgados anualmente no site da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Os órgãos Guarda Municipal, Defesa Civil e Gestão do Trânsito integram a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Gestão do Trânsito. Diariamente, a assessoria de comunicação analisa e registra informações setoriais, como preservação do patrimônio público, ocorrência de



engarrafamentos, melhoramento na sinalização do município e de mobilidade urbana. Também são criados relatórios e protocolos com fotografias e relatos, porém essas informações nem sempre são divulgadas. A conjuntura reflete o cuidado com informações de segurança que se veiculadas sem o devido cuidado podem gerar pânico e medo.

Com o intuito de evitar situações de apreensão, a assessoria de comunicação atua com o secretário filtrando conteúdos que precisam de divulgação. Depreende-se, portanto, que as ocorrências não são tornadas públicas antes de serem oficiais, de receberem o aval do secretário da pasta, de chegarem à Secretaria de Comunicação e ao Gabinete do Prefeito. Mesmo que a imprensa divulgue informações referentes à Secretaria Municipal de Segurança Pública e Gestão do trânsito, a versão veiculada somente recebe confirmação se for tornada oficial pela Secom ou por meio de comunicado da Casa Civil.

Eventualmente, diferentes órgãos atuam conjuntamente. A Defesa Civil pode atuar ao lado da Guarda Municipal em questões que abrangem o trânsito da cidade, assim como a Defesa Civil, a Guarda Municipal, a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e a Secretaria Municipal de Obras, com mediação do Executivo, podem atuar em casos de interdição/demolição/desobstrução. Portanto, constata-se que a comunicação não depende do contato entre assessores de comunicação, e sim entre os secretários e o prefeito de Florianópolis. Nesse cenário, as secretarias envolvidas encaminham informações à Secom, que as compila e cria um novo texto com os conteúdos recebidos.

### **3.2 A Escala Brasil Transparente**

Para medir o grau de transparência nos estados e municípios brasileiros, a Controladoria-Geral da União aplicou neste ano a Escala Brasil Transparente (EBT). As cidades de São Paulo, Curitiba e Brasília, respectivamente, ocupam as três primeiras posições do *ranking* das capitais melhor avaliadas. Entre os municípios, as primeiras colocações ficaram com Apiúna (SC), São Paulo (SP) e Nazarezinho (PB), respectivamente. A cidade de Florianópolis, capital catarinense, foi avaliada como a sexta capital e o 11º município mais transparente.

O estado do Ceará foi classificado com a maior nota na Escala Brasil Transparente, seguido por São Paulo e Paraná, respectivamente. É importante ressaltar que as notas vão de 0 a 10 e tanto Ceará quanto São Paulo receberam a pontuação máxima. Santa Catarina ficou com 9,17 pontos, na quinta colocação. Como aspecto negativo, dois estados ficaram com 0 (Amapá e Rio Grande do Norte). Entre os municípios, 63% tiveram nota zero. Paradoxalmente, 73% das cidades possuíam portais de transparência (CGU, 2015a).

Quando um cidadão decide pela solicitação da informação, pode economizar tempo ao compreender as etapas anteriores a esse processo. A primeira consulta, feita nos Diários Oficiais do

Município, pôde responder a maior parte das questões referentes à gestão municipal. Caso o material não seja encontrado, deve-se abrir a aba “SIC – Informações ao cidadão”. Após o preenchimento do formulário que pede o assunto da solicitação e as dúvidas, o conteúdo das mensagens fica registrado no sistema de ouvidoria.

Caso as dúvidas persistam, o portal apresenta na aba “Conheça o portal” um detalhado tutorial com as informações contidas no site, que inclui a opinião do prefeito, recursos à disposição e sua fonte de origem, despesas, folha de pagamento, quadro funcional, licitações, contratos, convênios, consulta de processos administrativos e informações cartográficas de Florianópolis. Mas o ponto que interessa é: todo material está funcionando como deveria?

A Escala Brasil Transparente auxilia na compreensão das informações disponíveis na internet. O índice foi lançado neste ano com o objetivo de dimensionar o quanto se tem avançado com a LAI. Esta pesquisa fará, ainda, uma segunda análise a partir dos itens indicados pela EBT. Assim, o site do Portal de Transparência será comparado com os critérios previstos pela Controladoria Geral da União, a fim de identificar o cumprimento de cada aspecto.

Não basta que Florianópolis conte com uma classificação positiva na Escala Brasil Transparente. Há conteúdos que ainda são encontrados de forma truncada. No contexto de direito à informação, é preciso que se aumente tanto o número de canais de comunicação como também a clareza dos dados. Melhorar na aplicação de softwares de busca e na didática dos dados produzirá mudanças no acesso aos conteúdos. O site possui a mesma estrutura do tronco de uma árvore. Por ele, passa a seiva de informações. Os cidadãos precisam ser conduzidos de modo objetivo, pois a estrutura dos sites públicos tem a função de prestação de contas. Após a sanção da Lei de Acesso à Informação (LAI), as informações precisam chegar ao topo da árvore e serem transformadas em flores e frutos.

É necessário preencher seis requisitos na regulamentação da LAI, de acordo com a EBT:

Tabela 3 – Verificação da EBT

|   |
|---|
| <p><b>1. Expor a legislação</b></p> <p>Presente no Portal de Transparência de Florianópolis na aba “Conheça o portal”.</p>  |
| <p><b>2. Existência da regulamentação</b></p> <p>Verificada pelo Decreto Nº 9988, de 15 de maio de 2012 (PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS, 2012) que regulamenta a Lei de Acesso à Informação tanto na administração direta quanto indireta.</p> |

### **3. Regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão**

Não foi encontrada uma legislação específica para este item, porém o Artigo 4, §1 do Decreto de Nº 9988, estipula os métodos a serem adotados para publicar os conteúdos. O primeiro consiste em disponibilizar o Diário Oficial do Município e, o segundo, em utilizar a portal da Prefeitura de Florianópolis para prestação de contas e divulgação de informações. A Secretaria Executiva de Controle Interno é o órgão responsável pelo cumprimento dessas medidas.

### **4. Regulamentação da classificação de sigilo**

Aplica-se para as fichas cadastrais com os dados pessoais dos servidores públicos, dados fiscais repassados pelo contribuinte para efeitos de cadastramento e lançamento fiscal, conteúdo dos envelopes para habilitação e propostas em processos licitatórios de qualquer natureza enquanto a lei exigir que permaneçam lacrados, o prontuário médico de pacientes, as notificações de doenças infecto-contagiosas, conforme está previsto no Artigo 2. Estipula-se que, em caso de dúvida sobre o sigilo, deverá haver consulta ao titular do órgão. Portanto, percebe-se que a proposta do Poder Executivo é descentralizar o acesso à informação, exceto em questões estratégicas. Por definição, é considerada sigilosa a informação “submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (Art.3, §3). No Artigo 10 (Id.), também está previsto que informações totais ou parcialmente sigilosas sejam informadas como restritas no envio da negativa do pedido. Deve-se informar conjuntamente o prazo de inviolabilidade do conteúdo e autoridade competente para sua apreciação.

### **5. Regulamentação da responsabilização do servidor**

Caso o servidor público imponha sigilo por má-fé ou obtenção de vantagem pessoal, ele corre o risco de ser penalizado de acordo com a Lei Federal do Acesso à Informação.

### **6. Regulamentação das instâncias recursais**

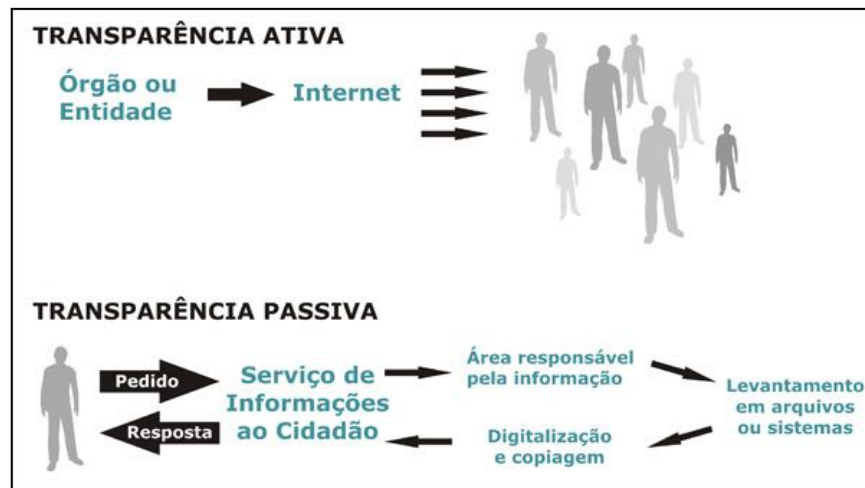
Segundo o Artigo 11 (Id.), o recurso deve ser formal, expondo as razões da contestação e dirigida à autoridade máxima do órgão responsável que deverá se manifestar no prazo máximo de cinco dias úteis da data do protocolo.

Fonte: Autor

Os municípios receberam nota de 0 a 10 calculadas a partir de dois parâmetros: regulamentação da Lei de Acesso e efetiva existência e atuação do Serviço de Informação ao Cidadão. A adequação à Lei de Acesso correspondeu a 25% da nota, enquanto que o Serviço de Informação ao Cidadão, 75%. Os procedimentos metodológicos consideram 12 quesitos de transparência passiva e ativa. A ativa pode ser verificada pela análise do Portal de Transparência e consiste na iniciativa da administração pública em divulgar informações, principalmente pela

internet. Os custos, com serviço e pessoal para o atendimento, são dos órgãos e entidades. A passiva, na solicitação de informações através de ouvidorias - ela foi examinada de modo qualitativa a partir das entrevistas realizadas nesta pesquisa. A diferença de peso entre as notas permite que se conclua que o órgão federal prioriza a atenção dada à transparência ativa, monitorando os formulários para envio de informações, seu acompanhamento e respostas no prazo solicitado e em conformidade com o que foi solicitado.

Figura 3 – Transparência passiva e ativa



Fonte: Escola Virtual da CGU

Estar de acordo com a legislação é o primeiro movimento em direção à transparência. Pode-se apontar outras vantagens, com destaque para o aumento de fluxos de comunicação entre poder público e sociedade. Antes, com os Diários Oficiais do Município, a comunicação era predominantemente unidirecional. A relação seguia a lógica “emissor-canal-receptor”. Além disso, não havia uma orientação única aos servidores, o que gerava diversas condutas sobre o que era considerado dado de acesso público e o que era sigiloso.

Durante a navegação nos meses de junho a novembro, procurou-se analisar em qual estágio de transparência está o município de Florianópolis. Questões pontuais de erros no acesso aos endereços eletrônicos foram percebidas. Nas primeiras tentativas de consulta aos processos licitatórios em andamento, o servidor emitiu a mensagem que a página estava indisponível. Pode-se especular que houve momentânea sobrecarga do site, erro de software, manutenção do sistema, entre outros, tendo em vista que na maior parte das tentativas não houve problemas no acesso a esse item. No dia 28 de novembro, a página mudou, corrigindo os problemas de acesso. Também na primeira verificação da aba “Institucional”, ao abrir o subtema “Endereço e Telefones das Unidades Administrativas” e selecionar o item “Escolas básicas”, a página não pôde ser encontrada. O erro se repetiu também em “Pró-Cidadão e Ciac”, deixando dúvidas se os sites citados estão em

manutenção ou se as páginas realmente não estão disponíveis. Em nova verificação, em novembro, constatou-se que esses erros também foram corrigidos.

Considerando o cidadão como contribuinte, aquele que auxilia na manutenção da ordem municipal através do pagamento de impostos, entraria em vigência o direito à informação por meio da sua ação, possível em ambientes como os portais de transparência. Conclui-se, dessa maneira, que não é pouco avaliar o funcionamento no âmbito municipal (Poder Executivo), tendo em vista a complexidade da temática e suas ramificações em secretarias, órgãos e fundações. Tais processos impactariam na prestação de contas dos órgãos públicos (*accountability*), a ponto de reforçar a liberdade de expressão, aprofundar o processo democrático, auxiliar na promoção de outros direitos ao se detectar novas demandas na sociedade e qualificar o debate público com argumentos baseados em dados.

### 3.3 O olhar dos jornalistas

Depois dessa análise prévia, entrevistou-se quatro jornalistas – dois do *Diário Catarinense* e dois do *Notícias do Dia* – que acessam regularmente os portais de transparência e seguem as recomendações da LAI quando desejam solicitar informações. O ponto de vista de jornalistas que trabalham na mídia comercial facilitou o discernimento de quando solicitar uma informação pública e como agir em uma apuração complexa. Destaca-se que, apesar dos conteúdos online, a coleta de informações passa por entraves. As planilhas geralmente não são padronizadas e, não raro, são complexas. Por esse motivo, os jornalistas recorrem a fontes especializadas para entender os conteúdos.

O propósito do Portal da Transparência, porém, consiste em promover o acesso a qualquer cidadão. A ausência de um mecanismo de busca por palavras-chave e a não disponibilização de editais em certos períodos foram questões lembradas nas entrevistas. O primeiro jornalista entrevistado, do *Diário Catarinense*, lembrou que, quando a resposta via LAI não é satisfatória, outra solicitação é realizada, citando o número do primeiro pedido no novo requerimento. Isso ocorre porque não há uma instância recursal externa. Como é preciso abrir uma nova chamada, a apuração sofre atrasos de até 20 dias, prazo máximo de resposta estipulado pela LAI, para que receba a segunda resposta.

O método da Controladoria Geral da União, de acordo com o jornalista, poderia ser aprimorado caso não se limitasse a verificar se os itens requeridos pela LAI estão presentes ou não no Portal da Transparência. Além disso, disse que o poder Legislativo e o Judiciário apresentam entraves, como a dificuldade de edição em planilhas e de cruzamento de informações desses conteúdos que, geralmente, só podem ser visualizados. Porém, nos sites de transparência do governo federal, há maior facilidade para se manusear os dados e conseguir amostragens maiores. É

possível, por exemplo, filtrar a busca por ano e por funcionários de acordo com cada setor. Para o jornalista,

Encontrar uma informação específica é uma limitação que o jornalista ocasionalmente tem e que cedo ou tarde todos os jornais vão ter que buscar uma assessoria técnica para auxiliar. Alguns grandes jornais tem programadores trabalhando só com apuração de dados públicos. Acontece normalmente em jornais do exterior, mas o Estadão já tem um grupo de dados e a Folha também. Nos EUA, as faculdades de jornalismo já estão dando aula de programação e os estudos nessa área estão mais avançados lá.

Portanto, percebe-se que a obtenção de informações específicas com frequência está vinculada ao domínio técnico. Como em questões de contabilidade, que requerem checagem de conteúdo com especialistas. De que forma o cidadão poderia acessar qualquer conteúdo sendo leigo em informática ou sem compreender linguagens especializadas? Ele afirma que, frequentemente é “uma transparência meio que pela metade”:

Na Assembleia Legislativa, por exemplo, a gente consegue ver as diárias das viagens de todo mundo. Se eu conheço o João, um servidor X da Assembleia Legislativa, e se eu quisesse saber se ele viajou no dia dez de janeiro desse ano e quanto ele recebeu de diária, eu consigo ir ao dia dez de janeiro no nome do João para encontrar essa informação. Só que se eu quiser fazer um levantamento global de quanto todos os funcionários da Assembleia ganharam em janeiro, eu não consigo fazer porque não se libera uma forma de eu baixar os dados em uma tabela de Excel.

O segundo jornalista entrevistado, do *Diário Catarinense*, relatou a dificuldade de acesso dentro do portal porque a informação nem sempre aparece de modo claro. A ausência de um mecanismo de busca por palavra-chave também foi ressaltada. Como os arquivos estão em PDF, é preciso abrir cada arquivo e fazer a busca individualmente. Ele relatou que o prazo de 20 dias costuma ser respeitado e que a informação solicitada é fornecida pela Prefeitura Municipal. O jornalista defende que não se pode banalizar o sigilo. Dessa forma, nem sempre as ações públicas são esclarecidas:

No meio policial, há uma corrente que defende a quebra de dados até na inteligência, que são sigilosos pela Lei de Acesso à Informação, para ver se não há um desvio de consequências. Um caso de sigilo, por exemplo, pode ocorrer se um diretor de uma área designa sua equipe para atuar em viagens ou atividades específicas por causa de denúncias anônimas. Se servidores desconfiassem da veracidade das informações apresentadas, seria viável se utilizassem a LAI para provar que a denúncia realmente ocorreu e que não foi apenas um boato para realizar a viagem.

Ambos indicaram a dificuldade de encontrar os editais, depois de terem sido lançados, pois são retirados do Portal da Transparência. No Diário Oficial do Município só se localiza o número do edital, mas, de acordo com os jornalistas, nem sempre o documento pode ser

encontrado. Esse cenário dificulta, por exemplo, a verificação imediata de uma denúncia de superfaturamento ou qualquer improbidade administrativa.

No jornal *Notícias do Dia* (ND), o primeiro jornalista entrevistado usa os portais de transparência para elaboração de muitos de seus textos. Porém, quando precisa encontrar informações que não estão no site, recorre à LAI. Ele percebeu como avanço a publicação da planilha de gastos de transporte coletivo. Relatou que infelizmente durante o processo licitatório a planilha não estava disponível e também que, mesmo com forte apelo populacional com o Movimento do Passe Livre, passaram-se muitos anos para que o dado tenha ficado online.

Afirmou também que a contestação da Prefeitura da lista de inadimplentes de Florianópolis divulgada por um vereador recentemente mostra que é preciso avançar em transparência. O jornalista disse que existem prefeituras que divulgam a lista de devedores na página das instituições. Como Florianópolis não tem esse dado no portal da transparência, o vereador optou por divulgar em sua rede social. O entrevistado ressaltou que os próprios jornais ficaram receosos com a informação e ninguém deu a lista, por receio de questões legais. É importante lembrar, porém, que a LAI não veda as dívidas da Fazenda e a divulgação tem o objetivo de inibir os grandes devedores, tendo como função a prestação de serviço. O jornalista teve a mesma dificuldade em relação ao acesso a dados específicos. No site do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), encontrou links de informações que não abriam:

O site da transparência do IPUF, que é uma autarquia do município, não funciona se buscar uma folha de pagamento ou de contratos. O portal existe, a informação até aparece, e se pesquisar o nome da pessoa aparece. Mas se clicar não tem informação nenhuma, aparece tudo em branco.

O jornalista escreve sobre o Executivo amparado principalmente em dois conteúdos: Diários Oficiais do Município e Portal da Transparência. As informações são verificadas por meio de entrevistas. Especificamente no mês de outubro teve problemas no acesso ao Portal da Transparência. Quando foi deflagrada a CPI dos Radares, o Portal da Transparência entrou em manutenção.

Desde que a CPI dos Radares apresentou relatório parcial na capital, semana passada, onde ela questionava diversos contratos aqui no município, os contratos no Portal da Transparência estão em manutenção. Antes, estava funcionando. Como a regra da LAI é mostrar, quando não se mostra surge a suspeita.

O segundo repórter do ND entrevistado, antes de checar os dados com as fontes, tem o hábito de pesquisar informações nos site do Executo e nos sites de busca. A partir da pré-pauta, verifica os conteúdos com a assessoria dos órgãos públicos, para obter esclarecimentos e saber exatamente a que se refere aquele documento encontrado, por exemplo. O jornalista, porém, não utiliza a

transparência passiva. Entende que para melhorar a nível municipal, se comparado a instância estadual e federal, é preciso se investir em uma instância recursal, para quando o pedido de informação for negado. O jornalista afirma que a análise criteriosa da transparência passiva e ativa é necessária para que se avance em transparência. Geralmente,

É preciso correr atrás para entender como funciona o orçamento, como funciona um contrato, como funciona um edital, como funciona o poder público. Só que o cidadão não entende muito bem dessas coisas e essa informação ela não está mastigada didaticamente nos portais. Acho que melhorar nesse aspecto podia ajudar leigos e até colegas jornalistas a conseguirem a informação mais transparente e rapidamente.

Outro mecanismo ausente, na opinião do jornalista, é a lista dos bens móveis e imóveis, exigência da LAI e que quase nenhum portal cumpre, tanto na Prefeitura de Florianópolis quanto no Governo do Estado. É preciso ter gerência sobre um imóvel para saber se ele foi vendido ou trocado:

A gente teve uma quadrilha aqui em Florianópolis que foi alvo de uma operação da Polícia Civil, a Operação Trojan. Parte do esquema era transferir irregularmente áreas do município para terceiros, pessoas físicas e jurídicas e depois tentar legitimar isso inserindo dados falsos no sistema. Então, se essa informação estivesse pública, a quadrilha não colocaria placas naquele terreno dizendo que era deles ou venderiam áreas que eram da Prefeitura. Isso acontecia porque a informação era um segredo de administração.

As declarações mostram, sobretudo, a relevância da Lei de Acesso à Informação. Ela costuma ser o ponto de partida para as matérias jornalísticas que fazem referência à administração pública do município. Apesar de entraves pontuais, percebe-se sua funcionalidade. Aprimorar o sistema de buscas e tornar os conteúdos mais didáticos são quesitos fundamentais para continuar as melhorias nas páginas de transparência. O acesso a editais, acompanhamento de licitações e dados sobre o orçamento, por exemplo, já constituem avanços no acesso à informação.

A figura do jornalista como mediador do interesse público continua prevalecendo, uma vez que a maior parte dos cidadãos ainda toma conhecimento de fatos da realidade municipal pelos veículos de comunicação. Os dados da tabela foram obtidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão e mostram que, desde 2012, o serviço de ouvidoria foi utilizado 410 vezes.



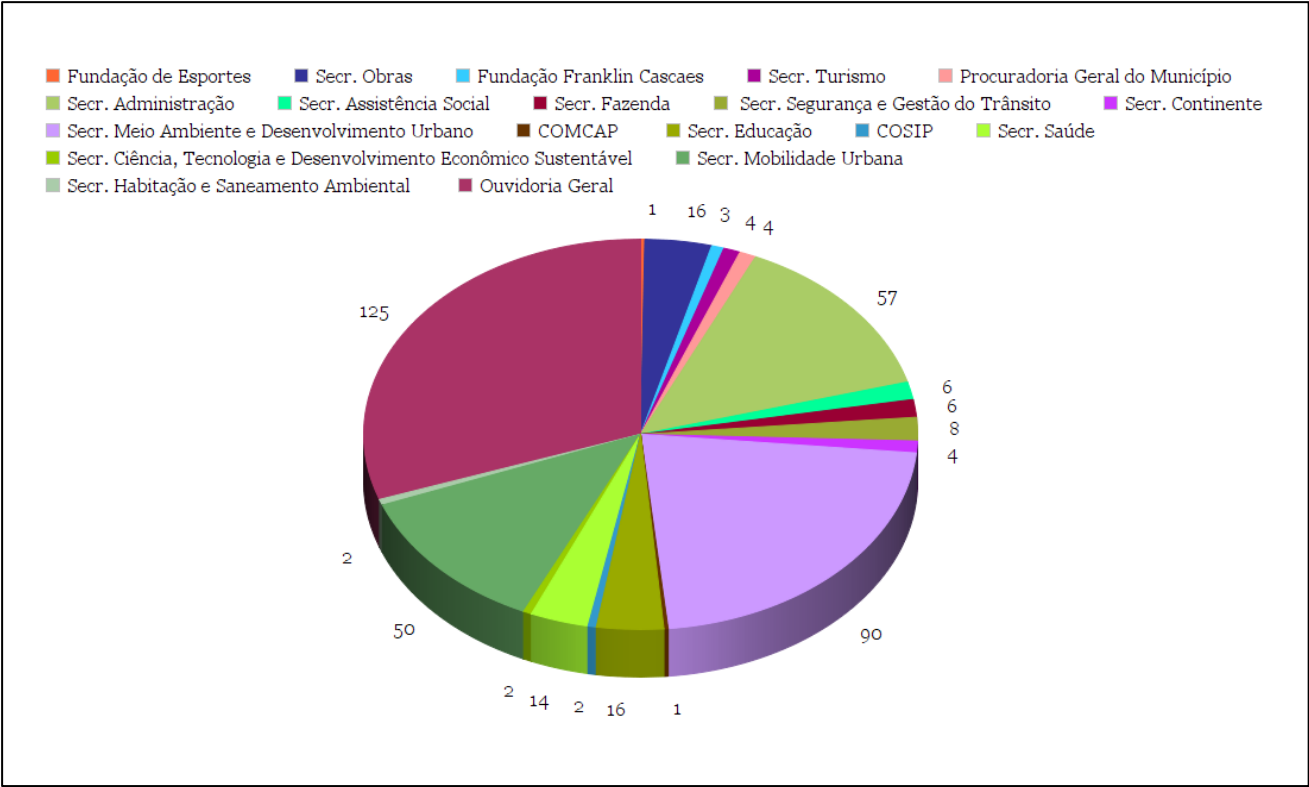
Tabela 4 – Número de solicitações por secretarias e órgãos da Prefeitura de 2012 a 2015

|   |    |
|---|----|
| Companhia Melhoria da Capital   | 2  |
| Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública                                   | 2  |
| Fundação Franklin Cascaes   | 3  |
| Fundação de Esportes  | 1  |
| Procuradoria Geral do Município   | 4  |
| Secretaria Municipal de Administração   | 57 |
| Secretaria Municipal de Assistência Social  | 6  |
| Secretaria Municipal de Continente  | 4  |
| Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável | 2  |
| Secretaria Municipal de Educação  | 16 |
| Secretaria Municipal da Fazenda   | 6  |
| Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental                            | 2  |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano                      | 90 |
| Secretaria Municipal de Obras   | 16 |
| Secretaria Municipal de Saúde   | 14 |

|  |     |
|--|-----|
| Secretaria Municipal de Segurança e Gestão do Trânsito | 8   |
| Secretaria Municipal de Turismo                        | 4   |
| Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana              | 50  |
| Ouvidora Geral da PMF                                  | 125 |

Fonte: Autor

Figura 4 – Número de solicitações por secretarias e órgãos da Prefeitura de 2012 a 2015



Fonte: Autor

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta pesquisa consistiu em examinar o acesso à informação no Poder Executivo de Florianópolis. Conhecer o percurso da informação abriu perspectivas para o autor analisar questões legais sobre a LAI a nível federal e municipal, contextualizar questões internacionais na promoção do direito de acesso e problematizar a atuação do jornalista no cenário contemporâneo. Além disso, foi possível observar como se estrutura o Executivo de Florianópolis, navegar nos portais de transparência e conhecer a realidade institucional a partir das entrevistas com os jornalistas e assessores.

Como resultado, percebeu-se nesta pesquisa que a transparência a nível municipal tornou-se regra e vem sendo cumprida, com avanços graduais. Colocar o Diário Oficial do Município na internet e criar um Portal da Transparência reflete a primeira etapa da prestação de contas. É preciso ainda, do ponto de vista jornalístico, que os funcionários do poder público utilizem formatos que permitam a edição. Abrir uma nova instância recursal, visando à isenção na avaliação do pedido, indica a garantia de maior isonomia. Além de disponibilizar os dados em formato aberto, também contatar setores da sociedade civil que façam uso das informações constitui outra forma de se avançar na gestão dos dados.

O jornalista, dentre as demais instituições, desempenha um papel fundamental no acompanhamento de questões relacionadas ao poder público, já que a matéria-prima de sua atividade são as informações sobre os diversos aspectos da vida em sociedade. Ao ler os Diários Oficiais do Município, organiza seu material, faz pesquisas, contata a assessoria de comunicação e usa o Serviço de Informação ao Cidadão. Ter acesso aos conteúdos é, portanto, indispensável para examinar que informações são de interesse público. O jornalista, em especial, possui dever moral e ético de realizar essa reflexão.

A cidadania pode ganhar espaço e se expressar sob a forma de acompanhamento de gastos públicos, de processos de licitação e de iniciativas promovidas nas secretarias. Logo, o Serviço de Informação ao Cidadão precisa tornar-se mais conhecido para que a sociedade participe da política a nível municipal, independentemente de qual grupo ou partido político esteja no poder. A atividade jornalística também se beneficia desse movimento, pois pode interagir de modo mais forte e contínuo com a comunidade na qual está integrada. Somente após a interação, salvo os casos de sigilo a dados pessoais e questões de segurança, pode-se aumentar a dinâmica do sistema político.

Avança-se, assim, para um modelo mais participativo, de modo que a dúvida referente a um tema da cidade seja incentivada e direcionada. Em determinadas situações, o indivíduo pode até alertar a administração pública sobre o problema e obter os conteúdos que solicitou, desde que se estimule uma cultura de transparência. Nesse contexto, é importante que os cidadãos interfiram, isto é, acompanhem a política e sejam autores de sua história. Não é um exagero dizer que as novas

tecnologias a serviço da administração pública modificam e abrem um novo canal de comunicação. Ambos se beneficiam com o aumento da responsabilização na sociedade, fortalecendo a cidadania pelo diálogo.

Como mencionado anteriormente, a fiscalização do poder público ocorre pela legislação (iniciativa da própria administração) e pela capacidade crítica de cada indivíduo. As medidas têm como pano de fundo o combate ao patrimonialismo, peculato, fisiologia, nepotismo, entre outros. Hoje o comportamento social antiético não é mais admissível. A ideia de que se deve levar vantagem em tudo sucumbe, pois o Estado aponta para uma direção de apologia à transparência e ao acesso à informação. Percebe-se que, em termos de opinião pública, comportamentos negativos são imediatamente repudiados. As atitudes de lisura se tornam, com agilidade, motivos de debate.

Com a reputação ameaçada, tende-se a diminuir os desvios de conduta, já que para um funcionário uma atitude assim representa o risco de não ser contratado novamente. O que antes era apenas problema de âmbito pessoal/administrativo passou a ter dimensão pública. Dessa forma, produziu-se o amplo consenso de que é preciso seguir a legislação a nível federal, estadual e municipal. O respeito às leis aumenta, portanto, a capacidade da sociedade em se fortalecer, e é isso que difere uma sociedade de outra.

## REFERÊNCIAS

- ABRAJI. [200-]a. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/?id=75>>. Acesso em: 7 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto Social**. [200-]b. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/?id=79>>. Acesso em: 8 out. 2015.
- \_\_\_\_\_. Quem participa? [200-]c. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**. [200-]c. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/135>>. Acesso em: 8 out. 2015.
- \_\_\_\_\_. Sobre o Fórum. [200-]d. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**. 2003. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/2>>. Acesso em: 11 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. Transparência Brasil e Artigo XIX cobram posição de candidatos quanto à Lei de Acesso a Info. [200-]e. **Observatório do direito à comunicação**. 16 set. 2010. Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=7148](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=7148)>. Acesso em: 11 nov. 2015
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- BRASIL. **Constituição: República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CAMÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 12 de 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 11 de nov. de 2015.
- CGU.[200-]a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/cgu-lanca-indice-que-mede-transparencia-de-estados-e-municipios>>. Acesso em: 20 de out. 2015.
- CGU. [200-]b. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 20 de out. 2015.
- CGU. [200-]c. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_checklist.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf)>. Acesso em: 10 de nov. 2015.
- COELHO, João Gilberto Lucas. **A nova constituição: avaliação do texto e comentários**. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.
- \_\_\_\_\_. Constituinte no País e no Estado: a nova ordem e as questões federativas. Porto Alegre: **Revista Estudos Legislativos**. N. especial, ago. 2009.
- CORNU, Daniel. **Jornalismo e verdade: para uma ética da informação**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Constituição e Constituinte**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2011.

ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1995.

ESCALA BRASIL TRANSPARENTE. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 20 de out. 2015.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS – FENAJ. Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. 2007. Disponível em: [http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/codigo\\_de\\_etica\\_dos\\_jornalistas\\_brasileiros.pdf](http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf). Acesso em: 9 maio de 2015.

FORTES, Leandro. **Jornalismo investigativo**. São Paulo: Contexto, 2005.

GAZETA ONLINE. Iniciativa popular: em 11 anos, nenhum projeto feito pelo povo. Disponível em: <[http://gazeta.redegazeta.com.br/\\_conteudo/2015/07/noticias/politica/3901903-iniciativa-popular-em-11-anos-nenhum-projeto-feito-pelo-povo.html](http://gazeta.redegazeta.com.br/_conteudo/2015/07/noticias/politica/3901903-iniciativa-popular-em-11-anos-nenhum-projeto-feito-pelo-povo.html)>. Acesso em: 3 nov. 2015.

GOMES, Wilson. **Participação política online: questões e hipóteses de trabalho**. In: MARIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; GOMES, Wilson (Org.). Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre, RS: Sulina, 2011.

GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da Informação. Novos direitos e modos de regulação na sociedade da informação**. Coimbra: Almedina, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. O ponto de vista do outro. Entrevista com Jurandir Freire Costa. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/507528-entrevista-com-jurandir-freire-costa>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

KARAM, Francisco. **Ética, deontologia, formação e profissão: observações sobre o Jornalismo**. Estudos em Jornalismo e Mídia. V. 1, n. 1, UFSC, Florianópolis, p. 118-130, 2004. Disponível em: <http://200.144.189.42/ojs/index.php/estudos/article/view/5980/5449>. Acessado em 9 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Jornalismo, ética e liberdade**. 4ª ed. São Paulo: Summus, 2014.

LAGO, Claudia; BENETTI, Marcia (orgs). **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. Petrópolis: Vozes, 2007.

LOCATELLI, Carlos. **Comunicação e barragens: o poder da comunicação das organizações e da mídia na implantação da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó (Brasil)**. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação), Faculdade de Comunicação e Informação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

LIPPMANN, Walter. **Opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2008.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MAIA, Rousiley Celi Moreira (Coord.). **Mídia e deliberação**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MELO, José Marques de. **História do Pensamento Comunicacional**. 1. ed. São Paulo: Paulos, 2003.

MICHELS, Robert. Para Uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna. In: **Investigação sobre as Tendências Oligárquicas na Vida dos Agrupamentos Políticos**. Lisboa: Edições Antígona, 2001.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs.) **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Curitiba: **Revista de Sociologia Política**, No.25, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 dez. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

MUNHOZ, Sara Regina. A atuação do "Centrão" na Assembléia Nacional constituinte de 1987 / 1988: Dilemas e Contradições. **Revista Política Hoje**, V.20. 2011.

NEVES, Ricardo. **Pegando no tranco – o Brasil do jeito que você nunca pensou**. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2006.

NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução**. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.) **Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

ORDOÑEZ, Marlene e QUEVEDO, Júlio. **História**. São Paulo: IBEP, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEUCER, Tobias. Os relatos jornalísticos. **Estudos em Jornalismo e Mídia**. Florianópolis: UFSC, 2004.

PODER EXECUTIVO. PL 5228/2009, de 15 maio de 2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/transparencia/?pagina=notpagina&menu=3&noti=14235>. Acesso em: 20 de jun. 2015.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. Decreto Nº 9988, de 15 de maio de 2012. Regulamenta o acesso à informação pública pelo cidadão (Lei Federal Nº 12.527/2011), no âmbito do poder executivo municipal, cria normas de procedimentos e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 15 de maio de 2012. Disponível em:  
<[http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/16\\_05\\_2012\\_18.57.57.fdfcf5be5bd2e0193b643a6638d4e44.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/16_05_2012_18.57.57.fdfcf5be5bd2e0193b643a6638d4e44.pdf)>.

PULITZER, Joseph. **A escola de jornalismo na universidade de Columbia – o poder da opinião pública**. Florianópolis: Insular, 2009.

SADEK, Maria Tereza. **Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù**. In: Os clássicos da política, Volume I. (organização de Francisco C. Weffort). 14 ed. São Paulo: Ática, 2006.

SARAMAGO, José. **O ano da morte de Ricardo Reis**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SOUSA, Jorge Pedro. **Uma história breve do jornalismo no Ocidente**. In: SOUSA, Jorge Pedro (Org.). **Jornalismo: história, teoria e metodologia da pesquisa**. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2008.

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

UNESCO. **Direito a Informação: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento**. CGU. 2010. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/12reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2001.



Monografia apresentada por Ricardo Florêncio  
dos Passos ao Curso de Jornalismo,  
Departamento de Jornalismo, do Centro de  
Comunicação e Expressão da Universidade  
Federal de Santa Catarina, como requisito  
parcial para obtenção do título de Bacharel em  
Jornalismo

**Orientador:** Francisco José Castilhos Karam

Universidade Federal de  
Santa Catarina

Curso de Jornalismo

[www.jornalismo.ufsc.br](http://www.jornalismo.ufsc.br)

Campus Universitário  
Trindade

Florianópolis, 2015