

2018



Brasil Pós- Impeachment:

**UM NOVO DISCURSO PARA A
TRANSPARÊNCIA?**

Análise de enunciados sobre
transparência em notícias do Portal
da CGU 2015 e do MTFC 2016

LILIA GOMES FERREIRA DE MENEZES

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Estudos de Linguagens

Lília Gomes Ferreira de Menezes

BRASIL PÓS-IMPEACHMENT: um novo discurso para a transparência? – análise de enunciados sobre transparência em notícias do Portal da CGU 2015 e do MTFC 2016

Belo Horizonte
2018

Lília Gomes Ferreira de Menezes

BRASIL PÓS-IMPEACHMENT: um novo discurso para a transparência? – análise de enunciados sobre transparência em notícias do Portal da CGU 2015 e do MTFC 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos de Linguagens do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Estudos de Linguagens.

Orientadora: Profa. Dra. Lilian Aparecida Arão

Área de concentração: Tecnologia e Processos Discursivos

Belo Horizonte
CEFET-MG
2018



Menezes, Lília Gomes Ferreira de.
M543b Brasil pós-impeachment : um novo discurso para a
transparência? – análise de enunciados sobre transparência em
notícias do portal da CGU 2015 e do MTFC 2016 / Lília Gomes
Ferreira de Menezes. - 2018.
156 f. : il., grafs., tabs.
Orientadora: Lilian Aparecida Arão

Dissertação (mestrado) – Centro Federal de Educação
Tecnológica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em
Estudos de Linguagens, Belo Horizonte, 2018.
Bibliografia.

1. Brasil. Controladoria-Geral da União. 2. Transparência na
administração pública. 3. Direito à informação. 4. Ethos. I. Arão, Lilian
Aparecida. II. Título.

CDD: 401.41



CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM ESTUDOS DE LINGUAGENS

LILIA GOMES FERREIRA DE MENEZES

BRASIL PÓS-IMPEACHMENT: um novo discurso para a transparência? Análise de enunciados sobre a transparência em notícias do portal da CGU 2015 e do MTFC 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos de Linguagens do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais em 4 de maio de 2018, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos de Linguagens, aprovada pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Profª. Lillian Aparecida Arão, Drª. - Orientadora
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

Profª. Wiliane Viriato Rolim, Drª.
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba

Prof. Cláudio Humberto Lessa, Dr.
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

Profª. Giani David Silva, Drª. - Suplente
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

Dedico essa oportunidade aos fundamentais, Glicéria Gomes e Nilton Gomes, minha mãe e meu pai, para os quais, a oportunidade da vida foi edificar uma família. E o fizeram sem descanso e sem desânimo, como quem lapida um diamante. Foi com eles que conheci a determinação, a coragem e a resiliência, tão necessárias nessa caminhada do mestrado.

AGRADECIMENTOS

Mas no momento de fazer o balanço final, temos a impressão de que a obra mais bela, que imaginamos por tanto tempo, a obra definitiva, é a que nunca pudemos escrever e que, no limite, não escreveremos mais, já que não teremos nem o tempo nem a energia suficiente. (BOBBIO, 2000, p. 15).

Por certo, como bem disse Bobbio, a obra mais bela não poderia mesmo ser esta, em que a burocracia da vida nos impõe colocar o ponto final, essa, que é uma oportunidade para acender luzes e abrir novas interrogações, que começamos acreditando ser “a pesquisa”, mas só conseguimos encerrar quando entendemos que é tão somente “uma pesquisa”. A obra mais bela alcançou tamanha complexidade, que não encontrará ponto final.

Nessa jornada, ela começou com as palavras de incentivo do amigo e revisor André Silva, que me encorajou a tentar vir para o Cefet e tantas vezes me estendeu a mão. Foi dele que recebi a notícia, em 23 de dezembro de 2015. Naquele dia, eu voltava de Bento Rodrigues, com a incumbência de reportar o inenarrável: o peso de um ponto final enorme colocado, arbitrariamente, na história de vida de tantas pessoas. E o telefone tocou na estrada, inexplicavelmente, havia sinal. Era o André, alegre, a anunciar: “Você está no mestrado! Parabéns!”. Aquele dia não entrou para a história somente com o peso do ponto final, foi também início. Momento de grande alegria!

A obra mais bela passou pelas aulas teóricas de Conceitos Fundadores da Análise do Discurso, quando eu me percebia como uma visitante perdida, tentando abrir as portas de um planeta imenso a ser desbravado, enquanto, lá dentro, outras pessoas já transitavam confortavelmente. Momentos de angústia!

Ganhou vigor na retomada de uma história antiga com a orientadora Lílian Arão, que na entrevista de seleção me surpreendeu com as primeiras palavras de incentivo. Mais adiante, quando nos encontramos, como orientadora e orientanda, descobrimos que já éramos conhecidas do passado. Nesses dois anos, suas palavras de incentivo e de credibilidade me impulsionaram. Momentos de encorajamento!

A obra mais bela encontrou, nas aulas do professor Cláudio Lessa, tantas respostas e mapas para explorar aquele planeta desconhecido. Encontrou inspiração, exemplo de um fazer apaixonado, incansável em oferecer aos alunos inúmeros motivos para se encantarem pelas teorias da AD. “Põe um pouco de amor numa cadência!” É Cláudio Lessa em suas aulas e nas conversas de corredor. Cada palavra sua, um norte para mim. Tem ainda esse Cefet gigante, que muito me honrou ao acolher meu projeto de pesquisa, com seus profissionais, com os

professores, orientadores apaixonados, Wiliane Rolim, Vicente Parreiras, Renato Caixeta, Antônio Braighi, Ana Maria. Momentos de gratidão!

A obra mais bela esteve e estará nas palavras, gestos, exemplos e até no silêncio de amigos e familiares que, em diferentes tempos, me inspiraram para a vida acadêmica e estiveram disponíveis para me ouvir e compartilhar saberes: Cláudia Lemos, Elaine Nassif, Maria Amélia Bracks, Ana Cláudia Nascimento, Edilene da Silva, José Diamir, Elson Vilela, Luis Autran (*in memórian*), Joaquim Gomes (*in memórian*). Nos jovens colegas de mestrado, parceiros nas angústias, acolhedores no dia a dia, com os quais tive grande prazer em aprender junto. Momentos de amizade!

A obra mais bela passa pela minha caminhada de 24 anos no Ministério Público do Trabalho, onde recebi apoio nas diversas ocasiões em que me propus a buscar novos conhecimentos e, agora, no mestrado, encontrei, na procuradora-chefe, Adriana Souza, a acolhida que precisei para chegar até aqui. Passa pelos familiares e amigos, plantonistas do incentivo. Momentos de compreensão!

Em cada página dessa obra, estão eles, meu marido, e sempre companheiro, Anderson Menezes, e nossos filhos, André e Miguel, que, sim, tiveram momentos de cansaço diante das tantas renúncias que o projeto nos impôs, mas, imensos que são, foram capazes de atravessar todos eles com bom humor, sempre me incentivando, ajudando e acolhendo. Momentos de amor!

Enfim, a obra mais bela tem um pouco de mim e muito de todas as pessoas que cruzaram o meu caminho nessa jornada. Está na dialogia desses momentos de alegria, angustia, encorajamento, gratidão, amizade, compreensão, amor. Está em mim e está em você. É o nosso contínuo reinventar com e pelo outro.

A Deus, graças! Por permitir, ou quem sabe tramar, o entremear de tantas subjetividades, a obra mais bela, a que não tem ponto final.

RESUMO

Esta pesquisa tem como propósito analisar comparativamente o discurso da transparência apropriado, diacronicamente, pelo órgão responsável por fomentar políticas de transparência, acesso à informação e controle social no Brasil: a Controladoria-Geral da União (CGU), em 2015, ou Ministério da Transparência Fiscalização e Controle (MTFC), em 2016. A mudança no nome e no *status* implementada em marco de 2016, logo após o *impeachment*, foi o combustível para o delineamento da proposta de análise. Partimos do entendimento de que a atribuição de fomentar o cumprimento Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) coloca o órgão na posição de emissor que detém destacada legitimidade para proferir discursos relatados sobre a legislação relativa à transparência e ao acesso à informação. Entendemos ainda que boa parte das ideias e dos discursos que circulou e circula no contexto social sobre o tema foi conformada a partir dos ditos desse órgão. Foram três as hipóteses de pesquisa: a de que, em 2015, o discurso da transparência era mais frequentemente entrecortado pelo da participação social e, em 2016, pelo de combate à corrupção; a de que o cidadão, em ambos os períodos, era interlocutor raramente posicionado como agente indispensável no processo; e a terceira hipótese foi a de que os discursos propagados, tanto em 2015 como em 2016, tinham como prioridade atender interesses institucionais, projetando *ethé* diversos, especialmente os de credibilidade e eficiência. A pesquisa é de natureza exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa. O *corpus* em análise é composto por 243 notícias, produzidas pela CGU e, posteriormente, pelo MTFC sobre a atuação, as competências, os projetos e as ações empreendidas pelo órgão. No conjunto total de 243 notícias, foram comparados aspectos relativos às restrições contratuais, especificamente em relação aos sujeitos e à legitimidade, seguido por estratégias de seleção de temas, com aporte teórico na Semiolinguística (CHARAUDEAU, 2015). Um conjunto menor, de 37 notícias, tematizadas como “transparência pública”, foi objeto de análise da frequência de aplicação da palavra “transparência” e sentidos atribuídos a ela, índices de interdiscursividade e de atribuição de imagem de si (*ethos*), com base em conceitos de interdiscurso e intertextualidade (MAINGUENEAU, 1997), heterogeneidade (AUTIER-REVUZ, 2004) e *ethos* discursivo e pré-discursivo (MAINGUENEAU; AMOSSY, 2013). Os resultados apontam que, nos dois períodos, é possível identificar índices de intertextualidade com os discursos prescritos, porém, em 2015, a democracia participativa era a formação discursiva a partir da qual enunciava-se mais frequentemente. Os *ethé* mais atribuídos ao órgão foram de liderança democrática e de articulador social. Em 2016, os índices discursivos mais marcantes apontam

a democracia representativa como formação discursiva de onde mais se enunciou naquele período. O foco era projetar *ethos* de eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil. Controladoria-Geral da União. Transparência na administração pública. Direito à informação. *Ethos*.

ABSTRACT

This research proposes a comparative analysis of the discourse of transparency, diachronically appropriated by the Brazilian governmental organization responsible for promoting policies of transparency, access to information and social control, the Comptroller General of the Union (CGU), in 2015, or Ministry of Transparency Supervision and Control (MTFC), in 2016. The name and status change in march 2016, shortly after the impeachment process of former President Dilma Rousseff, was one of the main reasons for this analysis. Based on the understanding that the attribution of promoting compliance with the Law on Access to Information (12.527/2011) places the office in a position of legitimate issuer to deliver discourses on the legislation regarding transparency of access to information. We also understand that a good amount of the ideas and discourses which have circulated and circulate the social context about the theme were established from the statements of this office. There were three research hypothesis, the first one is that in 2015 the transparency discourse was often more entangled by that of social participation and, in 2016, by the fight against corruption; the second hypothesis is that the citizen, during both periods of time, was rarely positioned as an indispensable agent in the process; the third is that the discourses conveyed, both in 2015 and in 2016, prioritized institutional interests, projecting diverse *ethos*, especially those of credibility and efficiency. This research is exploratory and descriptive, with a qualitative approach. The *corpus* analyzed consists of 243 news produced by CGU and, later, MTFC, on the performance, skills, projects and actions performed by the office. In the set of 243 news, aspects related to contractual restrictions, specifically regarding subjects and legitimacy, were compared, followed by thematic selection strategies, with theoretical contribution in sémiolinguistique (CHARAUDEAU, 2015). A minor set of 37 news, referred to as “public transparency”, was the subject of an analysis of the frequency of application of the word “transparency” and meanings attributed to it, interdiscourse indices and of self-image attribution (*ethos*), based on interdiscourse and intertextuality (MAINGUENEAU, 1997), heterogeneity (AUTHIER-REVUZ, 2004), and discursive and pre-discursive *ethos* (MAINGUENEAU, AMOSSY, 2013). The results show that, in both periods, it is possible to identify indexes of intertextuality with the prescribed discourses, but in 2015, participatory democracy was the discursive formation from which it was more frequently expressed. The *ethos* most attributed to the office were democratic leadership and social articulator. By 2016, the most striking discursive indexes point to representative democracy as a discursive

formation from where it was most enunciated in that period. The focus was on designing ethos of efficiency.

Keywords: Brazil. Comptroller General of the Union. Public transparency. Right to information. Ethos.

ABREVIATURAS

AD	Análise do Discurso
Art.	Artigo
CEFET-MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CGU	Controladoria-Geral da União
DD	Discurso direto
DEC	Decreto
FD	Formação discursiva
FI	Formação ideológica
LAI	Lei de Acesso à Informação
MP	Medida Provisória
MTFC	Ministério da Transparência Fiscalização e Controle
NTICs	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
ODS	Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
Unafisco	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Espaço de materialização do discurso político	37
Figura 2 – Instância do dispositivo do Discurso Político	38
Figura 3 – Número de países que implementaram leis de acesso à informação	55
Figura 4 – Síntese das finalidades e objetivos da Identidade Padrão do Governo Federal	73
Figura 5 – Notícia número 38	83
Figura 6 – Notícia número 10	97
Figura 7 – Notícia número 85	98
Figura 8 – Números de fontes citadas e de notícias contendo discursos diretos em cada ano	102
Figura 9 – Notícia número 10	109
Figura 10 – Notícia número 38	111
Figura 11 – Notícia número 48	116
Figura 12 – Notícia número 87	117
Figura 13 – Notícia número 105	118
Figura 14 – Notícia número 32	119
Figura 15 – Notícia número 31	121
Figura 16 – Notícia número 85	122

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 – Alicerces ideológicos de modelos de democracia	51
Tabela 2 – Mudanças de nomes na CGU em 2016 e 2017.....	64
Tabela 3 – Números de notícias em que o léxico foi localizado em 2014, 2015 e 2016	77
Tabela 4 – Números de notícias produzidas mês a mês	77
Tabela 5 – Manchetes de 2015 publicadas com o tema transparência pública	78
Tabela 6 – Manchetes de 2016 publicadas com o tema Transparência Pública.....	80
Tabela 7 – Comparativo de notícias: Quantidade x Tema x Mês.....	87
Tabela 8 – Sentidos atribuídas à palavra “Transparência” nas notícias tematizadas como Transparência Pública.....	91
Tabela 9 – Classificação das manchetes segundo situações de alusão à competência prescrita	95
Tabela 10 – Classificação das manchetes segundo assuntos tratados	96
Tabela 11 – Classificação das manchetes de 2016 segundo temas tratados.....	99
Tabela 12 – Ocorrências de alusão nos discursos diretos de 2015.....	103
Tabela 13 – Ocorrências de alusão nos discursos diretos de 2016.....	104
Tabela 14 – Excertos onde o cidadão ou a sociedade ocupam posição de não pessoa em 2015 e 2016.	108

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
Consolidando e justificando o objetivo	20
Perguntas e hipóteses	22
Desenvolvimento da pesquisa	22
1 LENTES DA AD PARA O DISCURSO DA TRANSPARÊNCIA	24
1.1 Pensando os dispositivos	24
1.2 Ideologias.....	26
1.3 Subjetividade.....	31
1.3 Intertextualidade	32
1.4 Contrato geral de comunicação.....	34
1.5 Discurso político e contrato de comunicação político	37
1.5.1 As instâncias do discurso político	38
1.5.2 As legitimidades do sujeito do discurso político	40
1.5.3 As estratégias do discurso político	41
1.5.3.1 Valores.....	41
1.5.3.2 Seleção de fatos	43
1.6 Ethos retórico e ethos discursivo	43
1.6.1 Ethos na Retórica	43
1.6.2 Ethos discursivo.....	44
1.6.3 Ethos prévio ou pré-discursivo.....	47
2 POR UMA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO	49
2.1 Democracia Representativa x Democracia Participativa	49
2.2 Avanços normativos no Brasil e no Mundo	54
2.1 Brasil cinco anos de vigência da LAI.....	60
2.2 De CGU a Ministério da Transparência: competências legais.....	64
2.3 Sobre as competências relativas ao acesso à informação e transparência	65
2.4 O enquadramento do <i>corpus</i> no espaço da Comunicação Pública.....	68
3 CAMINHOS PARA A ANÁLISE DO CORPUS	75
3.1 Procedimentos de coleta dos dados	76

3.2 Procedimentos de análise para o grupo das 37 notícias	80
4 O CORPUS E SEUS POSSÍVEIS DIZERES	82
4.1 Resultados e discussão.....	82
4.2 Sujeitos/Legitimidade.....	84
4.3 O que dizem os números	85
4.4 A aplicação da palavra “transparência”	90
4.5 Interdiscursividade.....	94
4.5.1 <i>Escolhas lexicais</i>	99
4.5.2 <i>Discursos diretos</i>	100
4.5.3 <i>Uso de operadores argumentativos</i>	105
4.5.4 <i>A voz do cidadão</i>	106
4.6 <i>Ethos discursivo</i>	111
4.6.1 <i>Ethos na seleção dos temas</i>	112
4.6.2 <i>Ethos na construção das notícias sobre “Transparência Pública”</i>	114
4.6.3. <i>Ethos de liderança democrática</i>	116
4.6.4 <i>Ethos de articulador</i>	117
4.6.5 <i>Ethos de fiscalizador/monitorador</i>	119
4.6.6 <i>Ethos de eficiente</i>	121
4.6.7 <i>Ethos projetado do cidadão</i>	123
ARREMATANDO OS ACHADOS	124
REFERÊNCIAS	127
Anexo A – Linha do tempo de atos em defesa da CGU, em maio de 2016.....	135
Anexo B – Cobertura da Mídia sobre o caso	136
Anexo C – Emendas parlamentares contra a mudança.....	137
de nome da CGU Medida Provisória MP 726/2016.....	137
Anexo D – Estrutura organizacional do Ministério da Transparência	138
Anexo E – Integrantes do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção	139
Anexo F – Leis, Decretos e MPs atribuições da CGU e do Ministério do Transparência...	140
Anexo G – Aplicações da palavra Transparência em 2015	143
Anexo H – Aplicações da palavra Transparência em 2016	144

Anexo I – Discursos diretos de porta-vozes da CGU em 2015	145
Anexo J – Discursos diretos de vozes externas na CGU em 2015	149
Anexo K – Resposta da Ouvidoria da CGU	150
Anexo L – Discursos diretos de porta-vozes do MTFC em 2016	151
Anexo M – Excertos de notícias com <i>ethos</i> projetos.....	153

INTRODUÇÃO

Abraçar esse tema de pesquisa foi uma grande oportunidade para pensar teoricamente o meu exercício profissional de duas décadas na Assessoria de Comunicação do Ministério Público do Trabalho, em Belo Horizonte, já que o fazer nos põe em busca de certas respostas que somente as teorias dão conta de enfrentar. Os princípios da comunicação pública, que começaram a ser discutidos, mais explicitamente no Brasil, a partir do início deste século, reforçados pela legislação sobre acesso à informação e transparência, vêm desafiando comunicadores de órgãos públicos a trabalhar pelo reposicionamento de políticas, planos e diretrizes de ação nesses espaços. Estando eu nesse exato cenário, posso dizer que foi praticamente um desejo de autoanálise crítica que me motivou a retomar a vida acadêmica, para poder pensar o meu fazer. A partir de uma pesquisa de especialização sobre o papel estratégico da Comunicação Pública no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação, desenvolvida em 2014¹, reforcei a minha motivação de seguir investigando a maneira como os temas transparência e direito de acesso à informação vinham sendo tratados por assessorias de comunicação que são referências nesse assunto, tanto para a mídia e o cidadão, como para uma enorme cadeia de órgãos públicos no Executivo, no Judiciário e no Ministério Público: as assessorias da Controladoria-Geral da União (CGU), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Mas, ainda no início do mestrado, mudanças implementadas na CGU, em março de 2016, pelo governo pós-*impeachment*, foram decisivas para o recorte definitivo aqui apresentado, que é a análise comparativa de conteúdos informativos produzidos pela CGU, em 2015, e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), em 2016, órgãos responsáveis pelo fomento da transparência, na esfera do Poder Executivo brasileiro.

Parto do entendimento de que essa atribuição os coloca na posição de emissores que detêm a maior legitimidade para proferir discursos relatados sobre a legislação relativa à transparência e ao acesso à informação, aqui classificada como discurso primário e prescrito. Entendemos ainda que boa parte das ideias e dos discursos que circulou e circula no contexto social, sobre o tema, foi conformada a partir dos ditos desses órgãos.

Em síntese, tem-se, então, um cenário político e social que abriga diversas variáveis, sendo as principais delas: 1) mudança de partido político no comando do país, após o

¹ *Comunicação da Governança na esfera pública: o papel estratégico da Comunicação Pública no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e sua aplicação interna no âmbito do MPT.* (MENEZES, 2014)

impeachment, quando a presidente eleita pelo voto em eleições diretas é substituída pelo vice-presidente, em votação indireta no Congresso; 2) mudança de status e de nome do órgão de controle da transparência com consequentes trocas de gestores do órgão e de equipes de comunicação, justamente em um momento em que se agravou a crise política em virtude de denúncias relacionadas com questões afetas à transparência: “pedaladas fiscais”; 3) saída do ministro da Transparência, nomeado pelo governo interino, por denúncias de orientar juridicamente investigados da Lava Jato. Entendo que esse redesenho político estará refletido em notícias produzidas nos dois períodos, colocando em questão a continuidade do discurso da transparência. Sendo assim, temos um movimento discursivo diacrônico rico em performances que merece ser analisado sob a lente das teorias da Análise do Discurso (AD).

Como já sinalizado, as mudanças no nome e no *status* da CGU, que, adiante, veremos detalhadamente, empreendidas logo após o *impeachment*, em maio de 2016, foram o combustível para essa proposta de análise comparativa e diacrônica. Foi no endereço oficial do órgão na *internet* que buscamos o conteúdo para o estudo. O primeiro grupo, de 143 notícias, data de fevereiro a junho de 2015, quando o fomento e o controle da Transparência no Brasil estavam a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU), um órgão de assessoramento direto da presidência da República. Em 2016, de agosto a novembro, após a conclusão do processo de *impeachment*, foi extraído o segundo grupo de notícias, produzido pela assessoria de comunicação do Ministério da Transparência Fiscalização e Controle (MTFC)². Dados preliminares, apurados em análise quantitativa do *corpus*, reforçam a importância da pesquisa. Uma comparação entre quantidade de notícias publicadas³ com incidência da palavra “transparência”, nos dois períodos, revela que, em 2016, a palavra foi usada 171,2% mais do que em 2015.

Um primeiro ensaio para esta pesquisa foi apresentado, no Chile, durante o XII Congresso Internacional Aled 2017⁴, que teve como tema “Discurso, construção e transformação social”, quando fizemos uma análise comparativa dos discursos diretos de porta-vozes do órgão, usados para conferir verossimilhança aos pontos de vista apresentados nas notícias. Os resultados da pequena amostra já convergiam para o que encontramos nesse final de pesquisa, em índices relativos à projeção de imagem, em 2015, de “[...] órgão que articula e lidera a promoção da transparência, tanto entre instâncias da esfera governamental,

² Daqui para frente o Órgão será referenciado pela sigla CGU quando se referir ao período de 2015 e MTFC, ou Ministério da Transparência, quando a referência for 2016.

³ Veja Tabela 2 de apuração na metodologia.

⁴ MENEZES, Lília. Brasil pós-impeachment: um novo discurso para a transparência? In: CONGRESSO INTERNACIONAL ALED, 12., 2017. Chile. *Anais...* Santiago: Pontifícia Universidade Católica, 16 a 19 de outubro de 2017.

como também com a sociedade civil” e, em 2016, quando “[...] os elementos apurados convergem para a percepção do Ministério da Transparência como um órgão eficiente” (MENEZES, 2017). Outro dado relevante obtido nessa abordagem apontou-nos que a maioria dos DD convergiram para o ponto de vista de que a oferta de dados e de informações via *Internet* é uma solução que tem potencial suficiente para promover e assegurar a transparência e a participação da sociedade nas decisões, ou seja, reduzir o caminho para a gestão transparente à oferta de dados no meio digital, sem considerar a massa de excluídos digitais que é realidade no país.

Na última década, os temas transparência e acesso à informação vêm, com intensidade crescente, desafiando pesquisadores de diversos campos a entender a complexidade desses conceitos e dos processos que lhes implicam e a verificar como as administrações públicas estão implementando essas práticas. No campo das Ciências Exatas, há estudo dedicado a traduzir objetivamente o conceito de transparência, propondo o seu fatiamento em diferentes níveis (ALÓ, 2009); no campo da Comunicação e Política foram desenvolvidos estudos com outras perspectivas, dentre as quais, estabelecer distinção entre acesso e apropriação social da informação pública (BATISTA, 2010); pensar o uso da tecnologia digital como ferramenta de gestão pública em favor da transparência (AMARAL, 2014); avaliar os níveis de transparência em portais eletrônicos de estados e municípios (AMORIM; BURGARELLI, 2015).

Os conceitos de transparência e de acesso à informação, os portais de transparência, os programas de transparência e até a atividade de controle desenvolvida pela CGU, foram objetos de pesquisas científicas em diversos campos teóricos. No entanto, não localizamos, no *site* da CAPES e em *sites* de universidades, nenhuma pesquisa dedicada a analisar, sob a perspectiva da AD com apoio em teorias sobre comunicação pública, o conteúdo discursivo produzido pelos órgãos responsáveis pelo fomento da transparência e do acesso à informação no Brasil, que é exatamente a proposta desta pesquisa. Os dois estudos que apresentam mais afinidade com este tiveram objetivos e *corpus* significativamente distintos. Um deles analisa os portais de transparência como instrumentos ideológicos (CAMPOS, 2015) e outro, mais recente, desenvolvido no campo das Ciências da Linguagem, analisa os sentidos sobre transparência em um portal público (CAMARGO, 2017).

Esse autor, inclusive, encerra seu estudo concluindo que o sentido atribuído à palavra “transparência” em um portal de governo de Estado desliza entre “a obrigação de prestar contas à sociedade” e de publicizar informações sistematizadas, como em uma vitrine (quantitativa) virtual e conclui:

Com o fomento das tecnologias da informação, a internet viabilizou a era da prestação de contas digital, tornando-se obrigatória a transparência por meio de portais eletrônicos. Porém, a geração da informação e a sua disponibilização continuaram, de certa forma, sob tutela e monopólio da burocracia estatal – o esquecimento ideológico produzindo o efeito de evidência do sentido; ou seja, o efeito de que o sentido está nas palavras pronunciadas e que poderiam significar aquilo que queríamos que realmente significasse. Emerge aí, a explanação da ilusão acerca da linguagem transparente. (CAMARGO, 2017, p. 102).

Camargo destaca ainda o papel ideológico que o discurso da transparência exerce sobre os governados, em favor dos governantes. Na mesma direção, Kamila Campos (2015) buscou explorar o papel ideológico cumprido pelos portais de transparência, que, segundo ela, à medida que proclamam a democratização do acesso à informação, estão “[...] a serviço predominantemente do capital” (p. 7). Mesmo reconhecendo a importância desses portais como política pública e a necessidade de apropriação dessas informações pela sociedade civil, Kamila Campos argumenta que eles “[...] contribuem para forjar um ambiente harmônico e conservar as estruturas de poder, ao mesmo tempo em que para a sociedade parece que os governos estão dando resposta às suas demandas” (p. 7).

Esta pesquisa, soma-se às demais na tarefa de identificar desafios que os avanços em direção a níveis mais profundos de transparência e acesso à informação implicam. Contribui para desvendar formações ideológicas que perpassaram os discursos sobre transparência nos contextos sócio-históricos pré e pós-*impeachment*, restrições que funcionaram em cada período e as imagens atribuídas à CGU e o MTFC ancoradas nessas bandeiras. Este estudo também representa uma proposta de ampliação do olhar científico, no campo da Análise do Discurso, para as mídias institucionais, que estão ganhando espaço na sociedade digital e influenciando a agenda da mídia comercial, como é o caso dos conteúdos produzidos pelas assessorias de comunicação governamentais. Os resultados do estudo poderão ainda subsidiar trabalhos de pesquisadores do campo da comunicação pública, contribuindo com as reflexões já postas sobre o uso de canais de informação mantidos com orçamento público.

Consolidando e justificando o objetivo

Ao longo dos séculos XIX e XX, a imprensa legitimou-se no estratégico papel de mediadora entre as instâncias política e cidadã (CHARAUDEAU), cumprindo a função de traduzir os discursos políticos, jurídicos, governamentais para entendimento geral, não, é claro, sem exercer sua influência e poder. Com a expansão das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs), especialmente a Rede Mundial de Computadores, a

instância governamental apropriou-se de meios de produção e de distribuição de informações, e abriu canais para falar diretamente com interlocutores da sociedade digital, inclusive os espaços próprios de notícias na *Internet*.

A CGU começou a publicar notícias em seu *site*, em 2001. Um conteúdo rico em performances discursivas, que dá visibilidade a pontos de vista do órgão sobre transparência, acesso à informação, controle social e que cumpre múltiplas funções: informar diretamente o cidadão, influenciar a pauta da mídia, servir de apoio para manchetes nas redes sociais do órgão. Transitando entre os terrenos da comunicação pública e da governamental, as notícias produzidas para consumo direto abrigam diferentes discursos, ora formando conceitos sobre temas de interesse social, ora prestando serviços, divulgando dados.

Em 2016, os temas transparência e acesso à informação entram em evidência no cenário político nacional, em decorrência das sucessivas denúncias de corrupção e de desvio de dinheiro público, em contratos do governo com empreiteiras prestadoras de serviços, anunciadas pela Operação Lava Jato. Ocasão em que o governo pós-*impeachment*, não eleito pelo voto direto, implementou mudanças no nome e no *status* do órgão responsável pelo fomento da transparência, do acesso à informação e combate à corrupção. O momento sociopolítico pareceu-nos, então, oportuno para buscarmos uma compreensão do jogo discursivo empreendido em torno desses temas, antes e depois do *impeachment*, quando a corrupção foi tão enfatizada como estratégia de gestão do dinheiro público no Brasil.

Dados preliminares, apurados em análise quantitativa do *corpus*, reforçam a importância da pesquisa. Em 2015, das 143 notícias publicadas, 51 continham a palavra “transparência”, ou seja, em 35%. Já no ano de 2016, com a estratégia de mudança do nome, a palavra foi usada em 100, das 101 notícias publicadas (99% do total), um aumento de 171,2% em relação ao ano anterior. Essa diferença exponencial no uso da palavra transparência, nos dois períodos, já sinaliza alguma mudança na estratégia discursiva.

O objetivo geral deste estudo é analisar comparativamente estratégias e posicionamentos discursivos (CHARAUDEAU) sobre transparência, explícitos ou implícitos, adotados pela CGU e pelo Ministério da Transparência, em textos noticiosos, publicados no *site*, nos períodos de março a junho de 2015 e de agosto a novembro de 2016. São quatro os objetivos específicos:

- a) descrever e comparar os contratos comunicação (CHARAUDEAU) estabelecidos pela CGU com seus interlocutores, via *Área de Notícias* do *site*, em 2015 e 2016;

- b) identificar e comparar situações de interdiscursividade nos dois períodos, especialmente como o discurso da transparência e acesso à informação é atravessado por outros, como participação e controle social ou combate à corrupção;
- c) identificar e comparar *ethé* atribuídos à CGU e ao MTFC;
- d) promover reflexão sobre o papel dos espaços digitais de notícias de *site* governamentais como canais de comunicação pública.

Perguntas e hipóteses

Entre 2015 e 2016, mudanças relevantes marcaram a atuação da CGU: nova gestão no governo federal, adoção de um nome que inclui a palavra “transparência” e alteração de *status* e de competências. Nesse novo cenário, quais as repercussões podem ser observadas nas estratégias de apropriação do discurso da transparência?

Três hipóteses são construídas a partir dessa questão de pesquisa. A primeira é a de que o discurso da transparência propagado em ambas as gestões, no canal em estudo, tem prioritariamente a finalidade de atribuir *ethé* aos órgãos, como o de credibilidade e o de eficiência, que se observa em trechos como: “CGU lança índice que mede transparência de estados e municípios” (CGU, 2015) e “Ministério da Transparência lança proposta de desburocratização do serviço público” (MTFC, 2016). A segunda hipótese é a de que, em 2015, o discurso da transparência foi mais frequentemente relacionado ao discurso da participação social, já em 2016, esse viés teria mudado para o combate à corrupção. A terceira hipótese é a de que notícias que consideram o cidadão como parte necessariamente ativa no processo de transparência e as que o convocam a agir em relação à transparência e ao acesso à informação ganham espaço restrito na pauta.

Desenvolvimento da pesquisa

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos. Trata-se de estudo comparativo, com geração de dados a partir de pesquisa bibliográfica e coleta de documentos, com objetivos exploratório e descritivo, que recorre a abordagens quantitativa e qualitativa, com análise discursiva de dados. O enquadramento do *corpus* no gênero “Discurso Político-Institucional

Midiatizado” torna a proposta de estudo afinada com a linha II de pesquisa do Centro Tecnológico de Minas Gerais (CEFET-MG), Discurso, Mídia e Tecnologia⁵.

O primeiro capítulo está dedicado ao aporte teórico que elegemos para decifrar o *corpus*. Partimos explorando conceitos originados na Sociologia e na Filosofia da Linguagem, que nos auxiliam a compreender como as ideias são elaboradas e circulam na arena social: dispositivo e ideologia (FOUCAULT, 1960; 1970; AGAMBEN, 2009; MIOTELLO, 2008), intertextualidade (MAINGUENEAU). Veremos em seguida que a arena pública está loteada em espaços discursivos, em que restrições e estratégias específicas são condições, necessariamente, observadas pelos interlocutores para assegurar o funcionamento dos discursos. São os contratos de comunicação política e midiática (CHARAUDEAU, 2008) e encerramos explorando os conceitos de *ethos* prévio e discursivo. (AMOSSY, 2013; MANGUENEAU, 2013, 2014; 2015).

O segundo capítulo, intitulado *Democracia e Direito de Acesso*, aborda a evolução do direito de acesso no Brasil e no mundo, o contexto político do Brasil no momento em que CGU deu lugar ao MTFC, exatamente nos cinco anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, as competências relativas ao fomento e promoção da transparência e do acesso à informação. O capítulo é encerrado com o enquadramento do *corpus* no espaço da comunicação pública. O terceiro capítulo é dedicado à descrição da metodologia que é aplicada no capítulo seguinte, em que apresentamos a análise comparativa dos *copora*.

⁵ Linha II: volta-se para a “[...] análise dos mecanismos de geração de sentido nas interfaces das diferentes linguagens e suas respectivas constituições em diversos gêneros e suportes” (POSILING/CEFET-MG, *online*).

1 LENTES DA AD PARA O DISCURSO DA TRANSPARÊNCIA

É com o entremear de infinitos fios e tramas que nos deparamos quando partimos para um percurso teórico pelo campo da Análise do Discurso (AD), uma interseção em que a linguística dialoga com a Filosofia, a Sociologia e até com a Psicologia. Escolher o ponto de partida? Difícil decisão! Também complexa e inevitavelmente subjetiva. Uma opção que nos parece coerente com o objetivo desta pesquisa será partir em companhia do filósofo italiano Giorgio Agamben (2009) em busca das origens de um dos conceitos basilares da AD, o “dispositivo”. Passaremos, em seguida, pelo terreno da Sociologia, em que encontraremos bases conceituais sobre “ideologia”, importante alicerce para os pensamentos de Bakhtin na filosofia da linguagem. Buscaremos, chegando ao campo da Análise do Discurso, os conceitos de polifonia e dialogismo (DUCROT, 1987), intertextualidade (MAINGUENEAU, 1997 e 2013), heterogeneidade (AUTHIER-REVUZ, 2004), *ethos* (AMOSSY, 2013), contrato: restrições e estratégias (CHARAUDEUAU, 2015 a e b). O *corpus* demanda-nos ainda passagem por teorias sobre Comunicação Pública, que fomos buscar em estudos de Pierre Zémor (1995), Juan Camilo Jaramillo López (2011), Graça Monteiro (2007), Eugênio Bucci (2015), Elizabeth Brandão (2007), Heloiza Matos (2007), Jorge Duarte (2011).

1.1 Pensando os dispositivos

Partindo dos estudos de Michel Foucault, Agamben (2009) busca desnovelar a trama que envolve a evolução do conceito de dispositivo. Para Michel Foucault (1996), todo discurso está sujeito a uma ordem, expressão derivada do latim *ordo*, que pode ser compreendida como arrumação das coisas em seu devido lugar ou, melhor precisando, posição, classe, categoria a que pertencem as pessoas ou as coisas num conjunto racionalmente organizado ou hierarquizado. É essa ordem que define, em uma sociedade organizada, as vozes que serão empoderadas, os temas a serem tratados e os modos de apresentação dos discursos que concorrem para a subjetivação do ser social. Dito de outra forma, identificar um discurso como jurídico ou jornalístico não é um simples ato de apontar seu campo temático, significa também dizer que um grupo selecionado e restrito de pessoas está socialmente apto a produzir, proferir e consumir com desenvoltura o conteúdo de determinado gênero, ou seja, estamos diante de uma das muitas formas de exclusão social pelo discurso (FOUCAULT, 1996). A sociedade conviveu e convive com esses mecanismos desde sempre, ainda que eles recebam novos contornos, denominações ou modelos.

Embora Foucault não tenha proposto explicitamente uma definição para “dispositivo”, Agamben (2009) acredita e busca demonstrar que se trata de “[...] um termo técnico decisivo na estratégia de pensamento de Foucault” (p. 27). É a partir das menções feitas por Foucault ao termo, na segunda metade da década de 1970, que Agamben inicia o percurso de regresso teórico para demonstrar a conexão semântica que o atual conceito de “dispositivo” guarda com os conceitos de positividade (*positivité*), de *dispositio*, do latim, e de *oikonomia*, do grego.

Na trilha do termo “*positivité*” usado por Foucault, Agamben (2009) chega a Jean Hyppolite, professor e grande referência para Foucault. Hyppolite referenciava o termo como vindo dos estudos de Hegel sobre positividade na religião cristã. Diferenciando a religião natural (relação imediata da razão humana com o divino) da religião positiva (conjunto de crenças, regras e ritos), Hyppolite mostra como “a oposição entre natureza e positividade corresponde à dialética entre liberdade e coerção e entre razão e história” (AGAMBEN, 2009, p. 31).

Voltando ainda mais ao passado, o pesquisador encontra conexão entre os conceitos de *dispositio*, do latim, e *oikonomia*, do grego:

Dispositio (Latim) – O termo latino assume em si a complexa esfera semântica da *oikonomia* teológica. “O termo dispositivo nomeia aquilo em que e por meio do qual se realiza uma pura atividade de governo sem nenhum fundamento no ser. Por isso os dispositivos devem sempre implicar um processo de subjetivação, isto é, devem produzir o seu sujeito”.

Oikonomia (Grego) – Gestão da Casa – 150 d.C. – *Escola de Alexandria* – “Deus, quanto ao seu ser e à sua substância, é, certamente, uno; mas quanto à sua *oikonomia*, isto é, ao modo em que administra a sua casa, a sua vida e o mundo que criou, é, ao contrário, tríplice”

Segundo Agamben (2009), em 1977, Foucault demonstra seguir nessa mesma trilha, ao afirmar que o dispositivo promove intervenção racional e combinada das relações de força, seja para orientá-las em certa direção, seja para bloqueá-las ou para fixá-las e utilizá-las. Agamben destaca os três pontos essenciais sobre dispositivo propostos por Foucault: é conjunto heterogêneo, funciona como uma rede e envolve poder e saber.

a. É um conjunto heterogêneo, linguístico e não-linguístico, que inclui virtualmente qualquer coisa no mesmo título: discursos, instituições, edifícios, leis, medidas de polícia, proposições filosóficas etc. O dispositivo em si mesmo é a rede que se estabelece entre esses elementos.

b. O dispositivo tem sempre uma função estratégica concreta e se inscreve sempre numa relação de poder.

c. Como tal, resulta do cruzamento de relações de poder e de relações de saber. (AGAMBEN, 2009, p. 29).

Por ser decisiva para a compreensão da língua em funcionamento, a noção de dispositivo foi sendo pensada e explorada em diferentes perspectivas pelos teóricos do campo da AD. O linguista francês Patrick Charaudeau propõe, por exemplo, o entendimento de que microdispositivos funcionam no interior de um macrodispositivo, dito de outra forma, no interior do macrodispositivo revista, operam os microdispositivos artigo, reportagem, carta do leitor, editorial, cada qual com restrições próprias que o identifica, distingue dos demais e propõe diferentes contratos aos interlocutores. Sendo assim, um dispositivo cumpre também a função de “[...] fiador do contrato de comunicação ao registrar como é organizado e regulado o campo da enunciação de acordo com normas de comportamento e com um conjunto de discursos potencialmente disponíveis aos quais os parceiros poderão se referir” (CHARAUDEAU, (2015b, p. 54). Para esta pesquisa, por exemplo, as leis e outras normas que definem as competências e atribuições da CGU e do MTFC, as políticas de comunicação e o espaço digital em que as notícias são publicadas podem ser compreendidos como dispositivos que vão influenciar a estruturação do discurso da transparência.

Os dispositivos funcionam como catalisadores de formações ideológicas que se materializam por meio das formações discursivas, outros dois conceitos que orientam o trabalho de analistas do discurso. Remetendo ao *corpus* deste estudo, a análise comparativa dar-se-á em dois tempos marcados por formações ideológicas e discursivas distintas: em 2015, o país estava sob a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), já em 2016 sob a gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Exploreemos um pouco a gênese desses conceitos, partindo do espaço das ideias.

1.2 Ideologias

Do grego *ideo* + *logia* = ideia + estudo. Estudo das ideias que dizem e ditam as relações sociais em uma época, ideias que constituem sujeitos e os identificam como grupo. Originado sob a lente de ideólogos, no início do século XIX, o conceito foi invertido, ampliado, reposicionado por outros campos de estudos como a Sociologia (Karl Marx,) e a Filosofia da linguagem (Mikhail Bakhtin).

Ideologia aparece como conceito, pela primeira vez, em 1801, no livro *Eléments d'idéologie*, do ideólogo francês Destutt de Tracy. Antiteológicos, antimetafísicos e antimonárquicos, os ideólogos franceses defendiam a construção de ideias, a partir do ensino das ciências. Acreditavam que uma nova moral e uma nova pedagogia poderiam ser alcançadas pelo progresso das ciências, em clara oposição à metafísica. Uma década mais

tarde, em 1812, o termo ganhou sentido pejorativo, dado por Napoleão Bonaparte, após rompimento político com os ideólogos, com a seguinte declaração pública:

Todas as desgraças que afligem nossa bela França devem ser atribuídas à ideologia, essa tenebrosa metafísica que, buscando com sutilezas as causas primeiras, quer fundar sobre suas bases a legislação dos povos, em vez de adaptar as leis ao conhecimento do coração humano e às lições da história. (CHAUI, 2008, p. 10-11).

Em uma inversão de sentidos, Napoleão classifica ideologia de metafísica, e a coloca como oposição ao realismo político “[...] que adapta as leis ao coração humano e às lições da história” (CHAUI, 2008, p. 10-11).

Chaui explica que, para o filósofo e sociólogo Karl Marx, a declaração de Napoleão – “o ideólogo é aquele que inverte as relações entre as ideias e o real” – não se aplicava a ideólogos franceses, mas caía muito bem aos ideólogos alemães, por isso, ele a reafirma na obra *O capital*, de 1867. Assim, o conceito de ideologia, que inicialmente era usado para designar uma “[...] ciência natural da aquisição, pelo homem, das ideias calcadas sobre o próprio real, passa a designar, daí por diante, um sistema de ideias condenadas a desconhecer sua relação real com o real”. (CHAUI, 2008, p. 11).

O conceito de ideologia é fortemente associado à teoria marxista. Não por acaso. No século XIX, o sociólogo dedicou-se intensamente à sua formulação enquanto tentava desvendar a relação capital x trabalho. Para a teoria marxista, as ideologias surgiram no exato momento em que houve a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual. Ideologias são “falsos conceitos”, forjados pela classe dominante, para disfarçar a relação de poder entre as classes, que é a base de sustentação da sociedade capitalista, dividida entre os detentores dos meios de produção e os trabalhadores.

De acordo com a teoria marxista, ideologias são ideias prontas para o consumo social e cuidam de criar explicações que disfarçam a realidade: não existe sociedade capitalista sem a exploração de uma classe pela outra, pois o capital é o produto da exploração, denominado “mais-valia”. Para a teoria marxista, frases como “educação é direito de todos” são ideológicas, porque, na prática, “todos” não têm acesso a esse direito. A ideia não explica a prática, ela disfarça a realidade prática. Assim, a ideia é que explica a realidade social e não o contrário, a realidade social é explicada por meio de ideias. Essa inversão sutil, mas essencial, é que dissimula a ação da ideologia, que a faz parecer independente, descolada da realidade e senhora de um saber que parece o óbvio, único possível e atemporal.

Ao contrário do que pensam muitos, a ideologia não está escondida em um segundo plano, à espera de ser descoberta. Quando um governo adota o *slogan* “Brasil, ordem e progresso”⁶, estampa em primeiro plano sua ideologia, ao explicar a organização social, ancorada no pensamento positivista de Auguste Comte, segundo o qual a ciência é o único caminho para o progresso; além disso, que os pensadores são seres mais aptos a exercer o poder, pois detêm o conhecimento teórico, que é superior ao prático, o que lhes possibilita conhecer a realidade, prever o futuro e prover as necessidades sociais. Em outras palavras, “ordem e progresso”, reforça a divisão de classes, ou seja, o exercício do poder é prerrogativa de quem tem conhecimento teórico, que merece a confiança da classe trabalhadora porque tudo que faz o faz em nome do progresso.

A força da ideologia está em sua faculdade de ficar cada vez mais abstrata, a ponto de não ser percebida como tal. Sendo assim, as pessoas passam a não refletir sobre os motivos pelos quais decidem se engajar, apenas se engajam. O terceiro traço marcante da ideologia é o fato de que nem sempre as pessoas se desfiliam das ideologias quando conseguem as identificar. (GHIRALDELLI, 2011, *online*). Mesmo sabendo que “ordem e progresso” é uma ideologia, muitas pessoas vão continuar aceitando o progresso como justificativa para políticas de restrição de direitos, como se vê agora, por exemplo, em relação aos direitos trabalhistas. Tomando como exemplo o racismo, ainda que a pessoa respeite uma lei antirracial, ela pode continuar vendo o negro como ser inferior.

No início do século XX, Bakhtin e seu círculo empreenderam estudos para elaborar um conceito de ideologia na perspectiva da Filosofia da linguagem. Eles tomaram como base a teoria marxista. Signo, movimento e dialética são os três pilares que sustentam o conceito de ideologia proposto pelo círculo de Bakhtin.

Considerando que as ideologias se (re)formam no exato momento em que a linguagem entra em funcionamento, o círculo de Bakhtin passa a pensar ideologia como um permanente jogo dialético de signos, que se reelabora sem cessar em dois espaços sociais: o da ideologia do cotidiano e o da ideologia oficial. No conceito de Bakhtin, a linguagem em funcionamento é o berço das ideologias.

Enquanto para o marxismo ideologia ocupava posição estática, no nível central de uma pirâmide constituída por infraestrutura (base) e superestrutura (topo), tendo sua gênese no momento histórico da divisão social do trabalho, na teoria bakhtiniana a ideologia está no

⁶ *Slogan* adotado pelo governo Michel Temer, em maio de 2016, quando assumiu o governo interino do Brasil antes do desfecho do processo de *impeachment*. Substituiu o *slogan* “Pátria Educadora” usado pelo governo Dilma.

movimento linguageiro, refletida e refratada ininterruptamente no jogo dialético, materializado por meio da linguagem, entre infraestrutura e superestrutura, não mais representada pela hierarquia da pirâmide. Os signos são, por natureza, ideológicos e transitam no espaço oficial e cotidiano, sempre sendo reconformados. É esse movimento que parece pequeno, que é ponto de partida para a produção e homogeneização das ideologias. Embora Bakhtin admita que a ideologia oficial (leis, normas, instituições, religião...) é mais estável e organizada e, portanto, tem mais domínio sobre a dinâmica social, ele elimina a relação de subserviência entre os dois níveis de produção, homogeneização e circulação das ideologias: Segundo a teoria do dialogismo de Bakhtin (MIOTELLO, 2008), o que é dito o é em função de um tempo, de um espaço, de uma posição assumida diante do mundo. Quando um gestor da CGU diz que a construção da cultura de acesso e prevenção é uma criação coletiva, faz parte da democracia e fortalece a participação de toda a sociedade (ANEXO I), ele assume um posicionamento, em um contexto sociopolítico nacional e internacional, que é também um resultado da tensão do dialogismo.

Desta forma, “[...] o sentido não existe em si, mas é determinado pelas posições ideológicas colocadas em jogo no processo sócio histórico em que as palavras são produzidas. As palavras mudam de sentido segundo as posições daqueles que as empregam” (ORLANDI, 2013, p. 42). Chegamos então aos conceitos de formação ideológica (FI) e formação discursiva (FD). Embora a noção de FD tenha sido concebida por Foucault em 1969⁷, foi Pêcheux quem a explorou na perspectiva da Análise do Discurso. Em 1975, tendo como norte a influência do externo no processo de assujeitamento, propôs como imprescindível a relação entre FD e FI, ou seja, diferentemente de Foucault, ele relaciona formação discursiva à ideologia e a luta de classes. De acordo com o autor, as FI organizam os sujeitos sociais segundo o modo de produção, que é dominado pela instância econômica. No jogo de poder entre as classes dominante e dominada, os sujeitos são levados a tomar posição de um lado ou de outro. Esse mecanismo de ordenamento de posições políticas e sociais é que constitui as formações ideológicas, conforme explica Harochi e outros:

Falar-se-á de formação ideológica para caracterizar um elemento (determinado aspecto da luta nos aparelhos) susceptível de intervir como uma força confrontada com outras forças na conjuntura ideológica característica de uma formação social em um momento dado; cada formação ideológica constitui assim um conjunto complexo

⁷ Formação Discursiva: Foucault emprega o termo para descrever enunciados relacionados entre si, passíveis de agrupamento por afinidade. Ex: Discurso político, discurso religioso. “No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade, diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva [...]” (Foucault, 2008, p.43)

de atitudes e de representações que não são nem “individuais” nem “universais” mas se relacionam mais ou menos diretamente a posições de classe em conflito umas em relação às outras. (BRANDÃO, 2004, p. 47).

Por seu turno, a FD abriga o processo de assujeitamento do indivíduo em sujeito ideológico. Isso implica dizer que o indivíduo é interpelado a assujeitar-se como sujeito ideológico, um processo que, embora pareça autônomo e voluntário, é influenciado pela organização de classes. Brandão (2003) explica que as formações discursivas são colocadas em funcionamento por meio de paráfrases e pré-construídos. Por meio da paráfrase os enunciados são retomados e reformulados, em um movimento de preservação de limites e identidade. A noção de pré-construído demonstra que o sujeito não é origem, não é fonte. Antes, é sobredeterminado pelos pré-construídos, onde busca e dá a conhecer os objetos do seu discurso. Como já dito, é pelo movimento linguageiro que as ideologias se (re)formam, ou seja, as formações discursivas dão materialidade às formações ideológicas. Toda formação discursiva é elaborada e estruturada a partir de uma formação ideológica e uma formação ideológica abriga diversas formações discursivas. Gestora do processo linguageiro, a formação discursiva cumpre o papel de determinar “[...] o que pode e deve ser dito” (ORLANDI, 2013, p. 43) em cada conjuntura sócio-histórica.

Nessa mesma direção, Maingueneau alerta que as formações discursivas também condicionam as escolhas de ditos relatados. A reprodução explícita de um dito não se trata exclusivamente de uma escolha subjetiva com foco em alcançar determinado auditório. Trata-se também de acatar as “imposições” ligadas ao lugar discursivo de onde o locutor se pronuncia, o que caracteriza a intertextualidade, “[...] tipo de citação que esta formação discursiva define como legítima através de sua própria prática” (MAINGUENEAU, 1997, p. 86).

Embora gêneros e campos discursivos, ou esferas de atividades, sejam delineadores dos discursos, funcionando como dispositivos nas palavras de Foucault, não são os únicos a influenciá-lo, pois “[...] o sentido se constrói no interior de fronteiras, mas mobilizando elementos que estão fora delas” (MAINGUENEAU, 2013, p. 81). As formações discursivas são esses elementos externos que também os conformam e funcionam como sistemas de restrições invisíveis, transversais às restrições internas.

Na mesma direção, Possenti (2003) vai propor uma distinção entre o funcionamento das FDs e do interdiscurso no processo de assujeitamento. Para o autor, são as FDs que carregam o pré-construído, ou seja, as remissões a discursos de confirmação e reforço sinalizam o funcionamento de FDs, que não são necessariamente explícitas ou marcadas no

discurso e que são apresentadas como evidentes, já as remissões de negação ou distanciamento provêm do interdiscurso, justamente por não serem apresentadas como evidentes. Veremos mais adiante que Maingueneau vai explicar o movimento entre FDs inter e entre campos, por meio do conceito de intertextualidade.

A CGU e o MTFC enunciam de um mesmo lugar, o de órgão responsável pelo fomento do acesso à informação e da transparência, estão necessariamente inscritos na formação ideológica prescrita nas leis que dispõem sobre esses direitos, porém podem se apropriar desse discurso ancorados em outras formações discursivas alinhadas com as ideologias de cada partido. Dito de outra forma, em cada período, 2015 e 2016, o país estava sob o comando de forças ideológicas distintas: PT e PMDB. Sendo assim, é inevitável que formações discursivas carreadoras da formação ideológica de cada um desses partidos se revelem no modo de apropriação do discurso da transparência e do acesso a informação.

1.3 Subjetividade

A partir de referenciais teóricos da psicologia e da sociologia, o sujeito discursivo é situado pela Análise do Discurso em um contínuo e necessário jogo de “ser” e “parecer” que viabiliza a produção de discursos: embora seja cindido e clivado, percebe-se como único e como fonte original. No contexto da filosofia da linguagem, Bakhtin, por meio do conceito de dialogismo, propõe a compreensão da subjetividade como um jogo em que os parceiros se influenciam mutuamente por meio dos processos languageiros, a ponto de não serem capazes de mapear a teia discursiva que os constituem, tampouco de fundar discursos primários. Mais adiante, Pêcheux aprofunda neste tema e explica que existir enquanto sujeito de discurso implica colocar em funcionamento dois tipos de esquecimentos que nos proporcionam uma autopercepção de unidade, de fonte e origem de sentidos, sem a qual não conseguiríamos formular discursos. No plano do inconsciente, o sujeito esquece as formações discursivas que o constitui ou, dito de outra forma, sendo um quebra-cabeças montado, cujas partes são as formações discursivas que o constitui, o sujeito percebe-se como uma superfície integral, fundida. No plano do pré-consciente, o sujeito filtra significados na ilusão de que conseguirá formular um discurso de sentido único e compreensão unânime, esquecendo-se de que os sentidos de palavras e expressões mudam, segundo as posições dos sujeitos envolvidos na troca languageira e do contexto em que são aplicadas. Essa concepção de sujeito coloca em evidência os conceitos de Formação Ideológica e Formação Discursiva.

1.3 Intertextualidade

Heterogeneidade e intertextualidade são dois conceitos que buscam dar conta dessas teias constitutivas que concorrem para a formação da subjetividade. Admitir a ideia da impossibilidade de acessar ou depurar discursos primários implica dizer que todo discurso atravessa e é atravessado por tantos outros; que o discurso se relaciona com um “interno” e um “externo”. É justamente a relação de um discurso com o seu “externo” que o conceito de heterogeneidade se propõe a explicar.

Comungando do entendimento de que a subjetividade é constituída no dialogismo, materializado pelo discurso, Authier-Revuz (2004) parte em busca de rupturas enunciativas “no fio do discurso” (p. 12) que possibilitem identificar o discurso do outro e as classifica em duas categorias de heterogeneidade: a mostrada e a constitutiva. A primeira pode ser identificada nas sequências semânticas, ou seja, é da ordem do enunciado, enquanto a segunda é da ordem do discurso e, portanto, não deixa marcas no enunciado. Mas o que as distingue com maior precisão, para o analista do discurso, está além da materialidade discursiva, alcança o plano da subjetividade. Como o próprio nome sugere, na heterogeneidade mostrada, o processo de alteridade está sinalizado, ou seja, eu digo o que alguém já disse e demarco isso na minha fala, ou ainda, eu assumo como dito meu, o que já foi dito por outro, e demarco. O inverso também é possível, eu digo o que alguém disse e demarco, porque não pretendo me comprometer com esse dito. A heterogeneidade constitutiva, por seu turno, não se apresenta na superfície do discurso, não sendo possível encontrar índices de sua presença na organização semântica. Ela está restrita ao plano interdiscursivo e pertence à ordem do inconsciente, não há discurso imune à heterogeneidade constitutiva. É ela que explica a amnésia discursiva que nos permite retomar discursos de outros como sendo nossos, reformulá-los e voltar a pronunciá-los como marcas de nossa subjetividade. Sendo assim, a heterogeneidade é constitutiva do discurso e do sujeito.

Segundo Authier-Revuz (1982), a heterogeneidade mostrada pode estar marcada ou explícita por meio de índices semânticos, como discurso relatado direto e indireto; a modalização autonímica, por meio de aspas, glosa, itálico ou entonação; alusões, estereótipos e reminiscências marcadas. Mas também pode se fazer presente, porém não marcada, em situações de discurso indireto livre, da ironia, da antífrase, da alusão, da imitação, das metáforas e metonímias, dos jogos de palavras, estereótipos. Nesses casos, “‘a menção’ que duplica ‘o uso’ que é feito das palavras só é dada a reconhecer, a interpretar, a partir de índices recuperáveis no discurso em função de seu exterior” (p. 18). Busca-se alcançar a

eficácia retórica colocando a presença do outro em evidência, sem o auxílio do dito explícito. Embora sejam distinguíveis, as duas modalidades, marcada e constitutiva, não são separáveis, sendo a primeira compreendida como conjunto de “[...] formas linguísticas de representação de diferentes modos de negociação do sujeito falante com a heterogeneidade constitutiva do seu discurso” (AUTHIER-REVUZ, 1990, p. 26). Veremos a seguir alguns dos índices de heterogeneidade mostrada explícita, descritos pela autora.

Na conotação autonímica, a figura normal de usuário das palavras é desdobrada, momentaneamente, em uma outra figura, a do observador das palavras utilizadas; e o fragmento, assim designado – marcado por aspas, por *itálico*, por uma entonação e/ou alguma forma de comentário –, recebe, em relação ao resto do discurso, um estatuto outro.

Ocorrências de alusão e estereótipos podem estar explícitas⁸ ou não. No segundo caso, dão pistas de heterogeneidade constitutiva. Authier-Revuz (1990) descreve ainda um tipo mostrado de heterogeneidade que se inscreve na linha do discurso “[...] o das outras palavras, sob as palavras, nas palavras” (p. 18). Homonímia, paronímia, polissemia. Inúmeras figuras ou tropos que permitem representa-los: metáfora, metonímia, equívocos, trocadilhos.

No discurso indireto, o locutor comporta-se como tradutor e coloca o outro como uma fonte do “sentido” dos propósitos que ele relata. Apresentando-se como “porta-voz” no discurso direto, o locutor deixa que as palavras do outro ocupem o tempo – ou o espaço. Em ambos os casos, o espaço do outro está explícito no interior de um discurso. Ao trazer uma segunda voz para o enunciado, o locutor o faz para dar credibilidade ao seu texto, para demonstrar adesão ao dito ou para isentar-se de responsabilidade, ou seja, dependendo do modo como essa voz é introduzida, percebe-se o grau de comprometimento que o locutor demonstra ter com o discurso dessa outra voz. Seja para criar autenticidade, distanciamento ou adesão, sempre vai demarcar subjetividades.

Maingueneau (1997) alerta, no entanto, que as formações discursivas também condicionam as escolhas de ditos relatados. Não se trata exclusivamente de uma escolha subjetiva com foco em alcançar determinado auditório. Trata-se também de acatar as “imposições” ligadas ao lugar discursivo de onde o locutor se pronuncia, o que caracteriza a intertextualidade, “[...] tipo de citação que esta formação discursiva define como legítima através de sua própria prática” (p. 86). Para chegar nesse ponto, Maingueneau parte da centralidade do interdiscurso, que, para ele, desdobra-se na tríade: “universo discursivo”, “campo discursivo” e “espaço discursivo”. Dono de uma dimensão que o próprio nome

⁸ Ex: “Conforme Baudrillard”, ou “[...] fragmentos de eternidade, para retomar a expressão dos hindus”, ou ainda “esses ‘indomáveis’, como chamavam os gregos”.

sugere, o universo discursivo abriga todas as formações discursivas que são colocadas em relação em uma determinada conjuntura. Trata-se de um conjunto finito, porém não representável, portanto não é objeto passível de análise pela AD. O universo é constituído por campos discursivos. Esses últimos são estruturados por formações discursivas que concorrem na produção de um discurso, ou seja, é no espaço do campo discursivo que os discursos são constituídos. Ex: discurso religioso, político, literário. É no campo discursivo que FDs são colocadas em relação de oposição, reforço ou contraposição na batalha por conquista de espaços ideológicos. Em um nível mais restrito, estão os espaços discursivos, que podem ser entendidos como subconjuntos do campo discursivo. Esses sim são os alvos para a análise discursiva. Eles ligam no mínimo duas formações discursivas que se relacionam e são importantes para o entendimento dos discursos em questão.

Para explicar a heterogeneidade viabilizada por discursos relatados, Maingueneau (1997) considera os movimentos de FDs intra e entre campos. É comum a presença combinada de FDs do mesmo campo na construção de um discurso, a esse movimento Maingueneau denomina “intertextualidade interna”, mas, também é possível que FDs de campos distintos sejam mobilizadas em um discurso, um bom exemplo disso seria pensar no próprio funcionamento da AD que se estrutura a partir de estudos da Filosofia, Sociologia e Psicologia, sendo assim, os discursos sobre o campo da AD, refletem frequentemente FDs desses três campos de pesquisa, o que caracteriza “intertextualidade externa”. Trazendo o conceito para essa pesquisa, o modo como o discurso prescrito nas leis de transparência é inserido nas notícias da CGU revela formações discursivas ganham relevo em cada período.

1.4 Contrato geral de comunicação

Ao tomar o ato de linguagem como resultado da combinação de componentes verbal e situacional, a Teoria Semiolingüística propõe a análise do discurso nos níveis situacional, comunicacional e discursivo. No primeiro nível, onde se dá concretude à situação de comunicação, observa-se o “espaço externo”, demarcável pela análise das condições de identidade, finalidade, propósito e dispositivo; o segundo, nível comunicacional, dirige o foco para o papel languageiro que cada sujeito vai ocupar; já o nível discursivo ou “espaço interno”, é o espaço das estratégias, diz respeito às maneiras de falar, às formas verbais e outras escolhas do enunciador para alcançar três condições: legitimidade, credibilidade e captação. Dito de outra forma, as trocas languageiras estão regidas por um contrato e são elaboradas estrategicamente pelos protagonistas do discurso com vistas a realizar um projeto

de fala encenado por quatro sujeitos: os sujeitos do dizer, situados no circuito interno (EU enunciador e TU destinatário); os sujeitos do fazer, que atuam no circuito externo (EU comunicante e TU interpretante).

É a condição de identidade que autoriza um sujeito a falar de determinado lugar. Isso significa dizer que, para pronunciar-se, não basta que o sujeito conheça do assunto e queira falar. É necessário que ele cumpra a condição de sujeito legitimado para proferir aquele enunciado. Na prática, podemos dizer que não se instaura diálogo, para comprar entrada de cinema, com o pipoqueiro que fica do lado de fora do cinema, da mesma forma, não se consome teorias filosóficas escritas em calçadas públicas, no entanto, se o mesmo autor tiver a oportunidade de publicar um livro, suas teorias poderão ser consumidas, inclusive no espaço acadêmico. A imprensa, por exemplo, foi por séculos percebida como único sujeito produtor de notícias para consumo da sociedade. Somente após o advento das NTICs, esse cenário foi significativamente alterado. Quando se pensa em órgãos públicos, como é o caso da CGU, temos em mente o conceito de sujeito compósito (CHARAUDEAU, 2015b), que, em linhas gerais, significa dizer que os discursos partem de um sujeito que não é individual, envolve administradores, redatores, editores, revisores, fotógrafos. A CGU cumpre a condição de sujeito (compósito) legitimado para falar sobre transparência e acesso à informação no Brasil, a partir do momento que atribuições específicas sobre esses temas lhe foram conferidas por lei. Veremos mais detalhes, adiante, quando falarmos sobre o contrato de comunicação política.

A condição de finalidade diz respeito aos possíveis objetivos que o sujeito falante pode pretender em relação ao ouvinte. Para alcançá-la, Charaudeau admite o uso de diversas visadas que sinalizam, pelas escolhas languageiras, a posição que EU assume e onde ele posiciona o TU. Abaixo relacionamos seis visadas:

- Prescrição: eu quer “mandar fazer”, e ele tem autoridade de poder sancionar; tu se encontra, então, em posição de “dever fazer”.
- Incitação: eu quer “mandar fazer”, mas, não estando em posição de autoridade, não pode senão incitar a fazer ; ele deve, então “fazer acreditar” (por persuasão ou sedução) ao tu que ele será o beneficiário de seu próprio ato; tu está, então, em posição de “dever acreditar” que se ele age, é para o seu bem.
- Informação: eu quer “fazer saber”, e ele está legitimado em sua posição de saber; tu se encontra na posição de “dever saber” [15] alguma coisa sobre a existência dos fatos, ou sobre o porque ou o como de seu surgimento.
- Instrução: eu quer “fazer saber-fazer”, e ele se encontra ao mesmo tempo em posição de autoridade de saber e de legitimação para transmitir o saber; tu está em posição de “dever saber fazer” segundo um modelo (ou modo de emprego) que é proposto por eu.

- Demonstração: eu quer “estabelecer a verdade e mostrar as provas” segundo uma certa posição de autoridade de saber (cientista, especialista, expert); tu está em posição de ter que receber e “ter que avaliar”. (CHARAUDEAU, 2004, *online*)
- *Pathos*: a visada da captação ou do *páthos* consiste em fazer sentir, ou seja, utiliza-se de recursos de dramatização e encenação da informação, para emocionar seu público, a mobilizar sua afetividade, a fim de desencadear o interesse e a paixão pela informação que lhe é transmitida. (CHARAUDEAU, 2015a, p. 92).

Enquanto a visada de informação se sustenta sobre a objetividade e possibilita a produção de argumentos que vão reforçar a credibilidade, a visada de captação (*pathos*) tem por princípio a emoção. No discurso midiático, essas visadas são combinadas para se alcançar um equilíbrio entre credibilidade e emoção que resulte em lucro, ou seja, uma notícia vai sempre carregar uma dose de informação que deverá sustentar a credibilidade do veículo, mas também uma pitada de emoção, para sensibilizar o público e levá-lo a consumir a notícia. Veremos que no *corpus* em estudo as visadas de informação e captação serão combinadas na abordagem dos temas acesso à informação e transparência.

A condição de propósito “[...] corresponde ao universo de discurso dominante ao qual a troca deve reportar-se” (CHARAUDEAU, 2015a, p. 69-70), tem a ver com uma estruturação prévia de amplos universos temáticos, o que significa dizer, por exemplo, que o previsto para um contrato entre a mídia e seus interlocutores é o relato de acontecimentos do espaço público, enquanto a publicidade atua no espaço do “sonho do bem-estar”. No caso do discurso político, seu propósito está relacionado com tudo que diz respeito à “[...] organização da vida em sociedade e ao governo da coisa pública” (CHARAUDEAU, 2015b, p. 189), já que o contrato entre as instâncias política e cidadã é definido pelo compartilhamento de um ideal de sociedade, em que a primeira propõe e a segunda reivindica. Dessa forma, a ação política vai sempre mirar a proposição de ideais comuns, a despeito das diferenças naturais de interesses, inerentes à vida em sociedade. Dessa forma, explica Charaudeau (2015b, p. 190), “[...] o discurso político pretende ser, em seu propósito, um discurso de verdade que diz qual é o sistema de valores em nome do qual deve se estabelecer o elo social que une essa diversidade”.

Veremos a seguir que, para além das regras do contrato geral de comunicação, o discurso político é regido ainda por regras próprias, o que nos permite falar também em um contrato de comunicação político, em que os coenunciadores desempenham papéis específicos e estão sujeitos a diferentes tipos de dispositivos.

1.5 Discurso político e contrato de comunicação político

O espaço de materialização do dispositivo discurso político pode ser percebido nas interações languageiras entre o núcleo central da administração pública de um país – toda a estrutura que compõe a administração direta – e os diversos elementos que funcionam em torno de sua órbita: partidos políticos, instituições de ensino, organismos internacionais, entidades representativas da sociedade civil. Toda a teia de interlocução languageira entre estes atores sociais está sob o “guarda-chuva” do discurso político (CHARAUDEAU, 2015b), que remete ao modelo de controle e circulação do poder político (HABERMAS, 1997). Esse modelo organiza os atores sociais em um centro e vários anéis periféricos, com poder inversamente proporcional à distância do centro, ou seja, quanto mais próximo do centro, maior o poder de influência e de decisão. No centro estão as instituições formais responsáveis pelas decisões administrativas, compostas por atores que assumem os processos decisórios. Os atores do terceiro nível estão limitados a formar opinião, não alcançando a tomada de decisão.

Figura 1 – Espaço de materialização do discurso político



Fonte: Elaborada pela autora.

Restrições internas e externas dão conformação a essa dinâmica discursiva, em que os interlocutores da instância política precisam estar legitimados para exercer os poderes de fazer e de fazer pensar. Em busca de autoridade para gerir e de credibilidade para manter-se no poder, a instância política coloca em prática suas estratégias. Vamos entender um pouco mais sobre instâncias, legitimidade e estratégias a seguir.

1.5.1 As instâncias do discurso político

Para analisar um discurso político, Charaudeau (2015b) compara a troca linguageira à ação de “firmar um contrato”, por meio do qual as partes conhecem e admitem suas restrições. Essas partes, porém, podem se utilizar de estratégias para manobrar, cada qual, seus interesses. Os parceiros do contrato são denominados instâncias, as restrições são classificadas em dois níveis de abrangência: os macrodispositivos e os microdispositivos. Vamos entender alguns aspectos que caracterizam o contrato de comunicação político.

Quando toma a palavra, um interlocutor de comunicação política o faz em função da posição que ocupa, portanto, os interlocutores legitimados a firmarem um contrato de comunicação político não são seres individuais, e Charaudeau opta por denominá-los instâncias, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 – Instância do dispositivo do Discurso Político



Fonte: CHARAUDEAU, 2009.

O organograma coloca as instâncias política e adversária em posições similares, considerados como agentes da governança, com “poder de fazer e de fazer pensar” (CHARAUDEAU, 2015b, p. 56), falando para as instâncias cidadã e midiática, que estão fora da governança em posições de cobrar resultados.

A classificação das restrições em macrodispositivo e microdispositivo serve para sinalizar o nível de detalhamento e posicionar com precisão o discurso em determinado gênero. No interior do macrodispositivo discurso político, funcionam diversos microdispositivos – discurso, entrevista, debate, comício, comunicação institucional –, cada um segue restrições específicas para que seja identificado como tal.

Tomando uma referência concreta, as notícias veiculadas nos *sites* da CGU (2015) e do Ministério da Transparência (2016) podem ser compreendidas como enunciados emitidos por uma instância política que gerencia seus próprios canais midiáticos a fim de estabelecer interlocução com a instância cidadã, sem a mediação da mídia comercial, portanto entendemos que estamos diante de um discurso político, com roupagem de discurso midiático. O mesmo conteúdo também é colocado à disposição da mídia comercial como sugestão de pauta. Desta forma, podemos entender que o corpus situa-se em uma zona de interseção entre os contratos de comunicação político e midiático (CHARAUDEAU, 2015b), mesclando suas restrições e estratégias.

Buscar adesão será sempre um objetivo final das trocas linguageiras propostas pelo órgão. Para isso, serão usadas estratégias para demonstrar credibilidade e reafirmar legitimidade conferida pelas normas legais; dito de outra forma, são as relações de legitimidade, credibilidade e captação que sustentam e caracterizam as “encenações” do campo político. Para Charaudeau, considerando os contornos atuais do discurso político, pode-se até mesmo falar no predomínio de *pathos* e *ethos*, em detrimento de *logos*.

[...] Parece que o discurso, mesmo sendo uma mistura desses três componentes, progressivamente deslocou-se do lugar do *logos* para o do *ethos* e do *pathos*, do lugar do teor dos argumentos para o de sua encenação. A exemplo do discurso publicitário – e talvez também do midiático –, o discurso político mostra mais sua encenação que a compreensão de seu propósito: os valores de *ethos* e de *pathos* terminam por assumir o lugar de valores de verdade. (CHARAUDEAU, 2015b, p. 46).

Dessa forma, com vistas a alcançar o maior número de adesões, o sujeito político mais que apresentar bons argumentos, opta por tocar emoções e sentimentos, demonstrando sua aderência a valores e princípios compartilhados pelo seu público destinatário e construindo uma identidade que corresponda às expectativas do grupo. Vamos ver a seguir que a legitimidade dada a uma instância política facilita esse caminho, mas, não pode ser vista como garantia intocável, ou seja, requer um constante processo de reafirmação, por meio do discurso.

1.5.2 As legitimidades do sujeito do discurso político

Quando se fala em órgãos da administração pública, objeto de interesse desta pesquisa, a legitimidade é bastante objetiva e se enquadra no tipo de imaginário social que Charaudeau denomina “legitimidade por mandato”. Alinhada com os princípios democráticos, essa legitimidade é o lastro posto em ocupantes de cargos públicos por aprovação em concurso público, nomeação, designação, eleição por voto. Cada voz que fala por um órgão público, seja o gestor maior, os profissionais de comunicação, ou quaisquer outros, estão legitimados em sua esfera de atuação para fazê-lo; dito de outra forma, a nomeação, o concurso, a eleição são valores socialmente aceitos pela maioria, como explica Charaudeau (2015b, p. 65): “[...] o mecanismo pelo qual se é legitimado é o reconhecimento de um sujeito, por outros sujeitos, realizado em nome de um valor que é aceito por todos. Ele é o que dá direito a exercer um poder específico com a sanção ou a gratificação que o acompanha”.

Outros dois tipos de legitimidade encontram espaço no imaginário social quando se trata de discurso político: por “filiação” e por “formação”. A primeira está relacionada ao imaginário de “berço”, tem a ver com as origens familiares de cada ator social. É emprestada de geração para geração, sendo que cada integrante da linhagem poderá confirmar ou negar essa legitimidade. É subjetiva e, demonstra que a história em muitas ocasiões conduz ao poder nomes não legitimados por formação, nem por eleição e, às vezes, até sem as competências técnicas exigidas pelo cargo público que assumem. A legitimidade por formação, em uma situação ideal, deveria somar-se à legitimidade por mandato em casos de exercício de cargo público, principalmente os de livre nomeação, quando se faz necessário demonstrar justificativas concretas para a designação de um nome e não de outro para determinado cargo. Nesse caso, a legitimidade será posta, por exemplo, pelo currículo construído ao longo do tempo no exercício de experiências relacionadas com as que o cargo exige, pela formação acadêmica alcançada, pelos resultados concretos de projetos que tenha conduzido. Charaudeau lembra que essa legitimidade tem origem em uma ordem burocrática e em uma ideologia tecnocrata, segundo a qual a administração do Estado deve estar a cargo de pessoas “bem formadas”, especialistas, distribuídos em postos de decisão: “esse imaginário de legitimidade mediante formação profissional é acompanhado da ideia de que a governança dos povos não pode ser assegurada a não ser pelas elites” (CHARAUDEAU, 2015b, p. 72)

O traço que distingue legitimidade de credibilidade é bem claro, a primeira é dada e está diretamente condicionada ao posto que a pessoa ocupa; dessa forma, é automaticamente alterada quando um sujeito passa de um cargo a outro, podendo ser aumentada ou reduzida. Já

a credibilidade é conquistada, demarcada, reforçada ou ameaçada a cada dia e em cada discurso.

1.5.3 As estratégias do discurso político

Se na construção do discurso político escolha e apresentação de valores são estratégias para a captação de adesão de interlocutores, no discurso midiático a seleção de temas encontra terreno fértil e concorre para a construção do real que se pretende apresentar. Em nosso objeto de pesquisa, o uso dessas duas estratégias pode ser observado.

1.5.3.1 Valores

A estratégia de recorrer a valores socialmente aceitos para alcançar a adesão do interlocutor é amplamente estudada no campo da AD e em teorias que a precederam. Na teoria da argumentação, em oposição à lógica matemática do positivismo, Perelman ocupa-se longamente de explicar o processo de hierarquização que decorre do uso de valores na argumentação. Sem abandonar a esfera racional, o autor afasta-se da perspectiva do mero convencimento adotada pelos retóricos para propor a ideia de adesão, por meio da qual se busca modificar não apenas convicções, mas também atitudes. Nessa perspectiva, toda argumentação busca adesão. Uma tese não tem que ser verdadeira, nem demonstrável matematicamente, ela precisa ser aceitável, portanto, age sobre a opinião e leva em consideração o auditório do qual pretende alcançar adesão, seus valores, imaginários e, principalmente, os pontos de vista divergentes.

Para Perelman (1996), um processo argumentativo deve, necessariamente, ser ancorado em acordos sobre duas ordens: do real e do preferível. São consensos mínimos para que sejam introduzidos argumentos sobre determinado assunto, sem os quais não haverá comunicação nem argumentação. A ordem do real refere-se a consensos sobre fatos, verdades e presunções, enquanto a ordem do preferível explica os consensos acerca de valores, hierarquias e lugares (*topoi*).

Os fatos são tudo aquilo que o auditório entende como real, como verossímil, não necessariamente um real de ordem ontológica. Enquanto os fatos são acontecimentos ilimitados, as verdades são enunciações sobre teorias e construções mentais. É possível pretender enunciar uma verdade a partir de um fato, o que Perelman exemplifica por meio da ressurreição de Cristo, um fato que dá origem a uma verdade sobre sua divindade. Já as

presunções podem ser entendidas como verossimilhanças assentadas na credibilidade. Para ser crível e presumível, é preciso que seja visto como normal, sendo o normal o que é mais provável de acontecer, dito de outra forma, o locutor não obterá sucesso se tentar apresentar como presumível algo que não seja visto pelo auditório como normal.

Os consensos sobre valores são da ordem do preferível juntamente com hierarquia e lugares comuns. Os valores “dizem de uma atitude” sobre o real. Isso é o que os diferencia dos fatos que “dizem do real”. Ao apresentar, por exemplo, a democracia como um valor, um orador assume uma atitude perante um tipo de organização política. Ao acionar valores, o orador vai necessariamente implicar hierarquias, que são estabelecidas pelos próprios valores. Se o orador coloca em destaque a democracia participativa, coloca em destaque valores da participação e do controle social sobre a tecnocracia ou o poder centralizado nas mãos do Estado. “A hierarquização dos valores é, portanto, determinante numa argumentação, não tanto pelos valores em si serem ou não aceitos pelo auditório, mas porque este adere com diferente intensidade aos diferentes valores, estabelecendo assim uma diferenciação hierárquica entre eles” (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 109). Sendo seu auditório projetado, o orador vai sempre hierarquizar os valores de modo que os aceitos pela maioria estejam em posição de destaque.

Os “lugares do preferível” (*topoi* ou ditos comuns) subdividem-se em “lugares comuns” e “lugares específicos” e diferenciam-se pela amplitude. Os primeiros poderão ser aplicados universalmente em qualquer campo, enquanto os últimos se aplicam a campos específicos. Esses lugares cumprem papel relevante na argumentação por serem argumentos pré-fabricados, ou seja, já foram objeto de consensos anteriores, portanto têm boas chances de assegurarem acordo entre o orador e o auditório. Perelman divide-os em lugares de “quantidade” e de “qualidade”. Os lugares de quantidade propõem a valorização de aspectos relacionados com quantidade, como quantidade de tempo, de pessoas. O argumento da democracia é o da maioria, ou seja, de quantidade. Já os valores de qualidade colocam em evidência atributos como exclusividade, unicidade, identidade, raridade.

A necessidade de recorrer a valores socialmente aceitos também é enfatizada por Charaudeau, para explicar que apenas a legitimidade atribuída por voto, leis ou outros dispositivos não é suficiente para se manter no poder; sendo assim, atores do discurso político recorrem a estratégias de captação, uma delas é a apresentação de valores. “Ele deve fazer prova de persuasão para desempenhar esse duplo papel de representante e de fiador do bem-estar social.” (CHARAUDEAU, 2015, p. 79).

1.5.3.2 Seleção de fatos

Para Charaudeau, a mídia seleciona os fatos que vai noticiar em função do tempo, do espaço e da hierarquia. Essas estratégias são perceptíveis também nos conteúdos noticiosos produzidos pelas próprias fontes, como é o caso da CGU e do MTFC. Para fins desta análise, vamos nos deter aos critérios de seleção interna em função da hierarquia, que consiste em fazer o recorte do que será noticiado a partir de um universo amplo de opções. Essas escolhas estão diretamente ligadas ao interesse do locutor em apresentar representações sobre o que pode interessar ou emocionar o público. Essa lógica baseia-se na hipótese da *agenda setting*, usada na Teoria da Comunicação, segundo a qual “[...] os indivíduos participantes da vida social organizam seus comentários sobre aquilo que acontece no espaço público de acordo com aquilo que as mídias lhe apresentam” (CHARAUDEAU, 2015b, p. 139).

1.6 *Ethos* retórico e *ethos* discursivo

1.6.1 *Ethos* na Retórica

Foi por volta de 1980 que a noção de *ethos* começou a ganhar expressividade na Análise do Discurso. Até então, mantinha-se sob a lente da retórica, campo teórico que foi berço inicial da noção, sobretudo com os trabalhos de Aristóteles (384 a. C., 322 a. C.), que tinham foco em dispositivos próprios daquele momento histórico, fundamentalmente ancorado na oralidade. De acordo com os estudos da retórica clássica, a arte de convencer um auditório depende de mobilizar argumentos (*logos*), paixões (*pathos*) e condutas (*ethos*). Diante do desafio de persuadir um auditório, o orador, segundo Aristóteles, no momento da enunciação, deveria produzir provas de seu caráter (*ethos*), o que consistiria em causar boa impressão pela forma de construir o discurso e a passar uma imagem de si capaz de convencer e ganhar confiança (MAINGUENEAU, 2014). Para conseguir inspirar confiança, Aristóteles propunha que um orador precisaria mobilizar três qualidades: a prudência (*phronesis*), a virtude (*areté*) ou a benevolência (*eunóia*). O desequilíbrio no uso dessas qualidades seria responsável pela alteração da verdade:

Quanto aos oradores, eles inspiram confiança por três razões; as que efetivamente, à parte as demonstrações, determinam nossa crença: prudência (*phronesis*), a virtude (*areté*) ou a benevolência (*eunóia*). Se, de fato os oradores alteram a verdade sobre o que dizem enquanto falam ou aconselham, é por causa de todas essas coisas de uma só vez ou de uma dentre elas: ou bem, por falta de prudência eles não são razoáveis;

ou, sendo razoáveis, eles calam suas opiniões por desonestidade; ou, prudentes e honestos não são benevolente; é por isso que podem, mesmo conhecendo o melhor caminho a seguir, não o aconselhar (1378a: 6-14) (MAINGUENEAU, 2014, p. 13).

O triângulo da retórica antiga demonstra que “[...] instrui-se pelos argumentos; comove-se pelas paixões; insinua-se pelas condutas”⁹. Porém a eficácia de *ethos* se mostrou tão expressiva quanto a de *logos*, a ponto de ser colocado em suspeição, dado o seu potencial de convencimento, capaz de inverter valores morais, dependendo da performance do orador, percepção que fez com que a ideia tenha sido deixada de lado por um tempo. No entanto, os dispositivos que funcionam na sociedade moderna demonstram que o jogo do parecer pode, sim, alcançar mais efetividade do que o “ser”. É a partir dessa inquietação que a noção de *ethos*, começa a despertar o interesse de analistas do discurso.

Foi pelas portas da corrente pragmática da análise do discurso que a noção de *ethos* foi introduzida nos estudos de linguagem, mas, aos poucos, ganhou novos contornos na perspectiva semiolinguística, passando a ser percebida para além de um jogo de projeção de imagens, funcionando restritamente no exato momento da enunciação. Vamos tentar entender o funcionamento do *ethos* proposto por Maingueneau e Ruth Amossy, já no século XXI.

1.6.2 *Ethos discursivo*

Um dos primeiros pesquisadores da AD a concentrar seus esforços de pesquisa no elemento associado ao caráter, na tríade da Retórica, Maingueneau (2013) propõe a percepção de seu funcionamento na confluência entre retórica e pragmática e destaca três aspectos que vão ajudar a delinear uma concepção específica para *ethos* no campo da AD: trata-se de uma noção que pode ser percebida para além da oralidade, em toda sorte de discurso, escrito, gestual, imagético; não está restrita à argumentação, pode ser apreendida em textos sem marcas argumentativas, até mesmo onde há tentativa clara de apagamento de sujeitos; seu foco, na perspectiva da AD, vai além da persuasão por argumentos, para traduzir-se como um dos elementos atuantes no processo de busca de adesão de sujeitos a uma certa posição discursiva.

“[...] qualquer discurso, seja qual for seu modo de inscrição material, implica uma vocalidade e uma relação com um fiador, associado a uma corporalidade e a um caráter, mesmo que sejam fantasmáticos; postulado válido mesmo para os discursos que pretendem eliminar qualquer traço de um tal fiador”. (MAINGUENEU, 2013, p. 74).

⁹ Fórmula de Gilbert (século XVIII) por Maingueneau (2014, p. 14).

Em posição não menos importante para o estudo de *ethos* em AD, está o contexto social, postula Maingueneau, ao propor princípios mínimos que podem ser explorados nas diversas problemáticas de *ethos* nesse campo:

- o *ethos* é uma noção discursiva, ele se constrói através do discurso, não é uma “imagem” do locutor exterior a sua fala;
- o *ethos* é fundamentalmente um processo interativo de influência sobre o outro;
- é uma noção fundamentalmente híbrida (sociodiscursiva), um comportamento socialmente avaliado, que não pode ser apreendido fora de uma situação de comunicação precisa, integrada ela mesma numa determinada conjuntura sócio-histórica. (MAINGUENEAU, 2014, p. 17).

Quando enfatiza que a noção de *ethos* não pode ser apreendida fora de uma situação de comunicação que, por sua vez, está inscrita em uma conjuntura sócio-histórica, Maingueneau chama atenção para a influência decisiva da interdiscursividade no funcionamento de *ethos*. Os discursos político e publicitário exemplificam bem uma categoria de discursos que busca adesão a uma posição discursiva, quando evocam representações sociais, valores e ideologias sabidamente aceitas pelos coenunciadores.

Ainda que um enunciado seja construído com o deliberado propósito de omitir marcas de subjetividade, é possível identificar traços do caráter do enunciador, ou seja, de seu *ethos* discursivo. Os textos jurídicos e científicos são exemplos típicos, lembrados por Maingueneau. Em enunciados jurídicos, por exemplo, os fiadores são entidades coletivas. Os entes coletivos falam em nome de entidades abstratas como a lei.

De fato, quando se trabalha sobre textos desse tipo, o apagamento do enunciador não impede de caracterizar a fonte enunciativa em termos de *ethos* de um “fiador”. No caso de textos científicos ou jurídicos, por exemplo, os fiadores, para além dos seres empíricos que produzem materialmente os textos, são entidades coletivas (os sábios, os homens da lei...), elas mesmas representantes de entidades abstratas (a Ciência, a Lei...) cujos membros estão autorizados a assumir o poder quando tomam a palavra. (MAINGUENEAU, 2014, p. 27).

Alinhada com a perspectiva do caráter sócio-histórico, Amossy (2013) propõe um olhar concomitante para três correntes de pensamento – a retórica, a pragmática e a sociológica – para defender que a compreensão do funcionamento de *ethos* na argumentação resulta da interseção entre as perspectivas da tríade. Vejamos, então, as linhas gerais das três perspectivas.

Aristóteles posicionou o funcionamento do *ethos* no momento da enunciação, ou seja, tratar-se-ia da imagem que o orador projetava enquanto falava, pouco importando qual a imagem social dele. Dito de outra forma, independentemente da imagem que o orador

possuísse socialmente, ao colocar a linguagem em uso, teria a faculdade de projetar outras imagens favoráveis, ou não, à captação de adesão para o discurso em prática.

Para a pragmática não basta que o orador execute uma boa performance, para ser percebido como crível, ele precisa estar legitimado e credenciado por pertencimento. Porém, enquanto a pragmática percebe o *ethos* como um recurso de argumentação puramente interacional, tendo seu funcionamento e eficácia restritos ao momento da troca linguageira, para a corrente sociológica, o *ethos* está condicionado à autoridade do orador e à posição social que ele ocupa, ou seja, é institucional.

Para Amossy, essas perspectivas, pragmática e sociológica, sobre a eficácia da palavra são complementares, e a projeção do *ethos* de um orador não estaria restrita nem ao momento de enunciação, nem ao *status* que o mesmo ocupa na sociedade. O funcionamento do *ethos* dar-se-ia, sim, na intersecção entre as três perspectivas: retórica, pragmática e sociológica (AMOSSY, 2013). Amossy recorre à concepção de Perelman sobre argumentação retórica para demonstrar a complementaridade desses conceitos. Segundo Perelman, o auditório é condicionante do discurso de um orador, ou seja, o discurso é calibrado com base no interlocutor projetado pelo orador: Quem fala, o faz pensando no auditório do qual pretende alcançar a adesão, sendo assim, o discurso é calibrado com base no interlocutor projetado pelo orador: “[...] fato essencial para o sociólogo [...] toda argumentação se desenvolve em função do auditório ao qual ela se dirige e ao qual o orador é obrigado a se adaptar” (PERELMAN, 1959 apud AMOSSY, 2013, p. 123).

De posse de uma linguagem compreendida por seu auditório, um orador só poderá desenvolver sua argumentação se se ativer às teses admitidas por seus ouvintes, caso contrário corre o risco de cometer uma petição de princípios. Resulta deste fato que toda argumentação depende, tanto para suas premissas quanto para seu desenvolvimento principalmente, do que é aceito, do que é reconhecido como verdadeiro, como normal e verossímil, como válido: desse modo ela se ancora no social, cuja caracterização dependerá da natureza do auditório. (PERELMAN, 1959 apud AMOSSY, 2013, p. 123).

No processo mútuo de elaboração de imagens, que caracteriza “[...] os quadros sociais da argumentação” (PERELMAN, 1959 apud AMOSSY, 2013, p. 123), é estabelecido um jogo em que *doxa*, *topoi* e estereótipos¹⁰ são acionados para aproximar as partes, criar identificação e facilitar a adesão. Ao elaborar a imagem do destinatário, o orador, em busca de

¹⁰ *Doxa*: conjunto de crenças partilhadas pelos sujeitos participantes dos discursos. *Topoi*: tipo de *doxa* relacionado a “lugares do preferível”. Ex: Lugar de quantidade. Quem tem mais idade, tem mais experiência. Estereótipos: são representações preexistentes que fundamentam pensamentos sobre o real. Ex: bandidos são negros, gordos são gulosos, políticos são corruptos.

adesão, o faz amparado em estereótipos do grupo. No mesmo sentido, mas em direção oposta, age o auditório, fazendo com que o *ethos* seja concretizado num movimento de dupla direção, com dois pontos de partida: do orador para seu interlocutor que projeta uma imagem de si (focada no que desejaria esse interlocutor) e, em sentido contrário, do interlocutor para o locutor com seu conhecimento prévio sobre o locutor. *Ethos* discursivo e *ethos* prévio fusionam-se no processo de projeção/percepção.

O orador vai tentar projetar um *ethos* que seja equivalente ao que seu auditório espera dele, por isso ancora sua imagem em *doxa*, porque “[...] é a representação que o enunciador faz do auditório, as ideias e as reações que ele apresenta, e não sua pessoa concreta, que modela a empresa da persuasão” (AMOSSY, 2013, p. 124). Assim, tanto o modo de dizer (enunciação), como o conteúdo e os temas (enunciado) abrigam e promovem a apreensão de estereótipos. Pragmática e Sociologia podem funcionar articuladas para possibilitar a análise de *ethos*: no plano da enunciação focada na materialidade do discurso, ou do enunciado com olhar para sua dimensão social e sua relação com posições institucionais exteriores. (AMOSSY, 2013).

Ao produzir enunciados, a Controladoria-Geral da União, como qualquer sujeito, individual ou coletivo, quer deixar transparecer uma imagem de si (*ethos*) que é produto de sua imagem social e da imagem discursiva que deseja encenar. Com um olhar ampliado sobre a questão do *ethos*, Amossy (2013), ao situá-lo na interseção entre Retórica, Pragmática e Sociologia, nos alerta sobre a complementaridade entre a construção discursiva e a autoridade institucional e propõe a análise não somente do *ethos* no momento da enunciação, como também do *ethos* prévio que, no caso de organismos públicos, tem toda coerência, já que a instituição é oficial e empoderada por um dispositivo legal a desempenhar determinado papel. Vamos entender a seguir como funciona a noção de *ethos* prévio.

1.6.3 *Ethos* prévio ou pré-discursivo

É ancorada na noção de simultaneidade que Amossy explica o funcionamento do *ethos* em busca da eficácia da palavra, isso significa dizer que o *ethos* institucional, exterior ao “ser do mundo”, funciona simultaneamente com a competência liguageira. Concorrem para a formação desse *ethos* pré-discursivo a posição institucional que o orador ocupa e o grau de legitimidade que ela lhe confere. “Esse *ethos* pré-discursivo faz parte da bagagem dóxica dos interlocutores e é necessariamente mobilizado pelo enunciado em situação” (AMOSSY, 2013, p. 137), podendo ser confirmado ou modificado. Aplicado ao *corpus* de pesquisa, isso

significa dizer que qualquer enunciado assinado pelo órgão incumbido de fomentar a transparência e o acesso à informação no Brasil estará atrelado a estereótipos ancorados na legitimidade a ele atribuída pelas normas legais. Da mesma forma, seus porta-vozes estarão previamente legitimados a tratarem do tema em nome do órgão, ou seja, a posição que ocupam e a legitimidade a eles atribuída concorrem para a formação de uma imagem prévia de pessoa pública e do órgão que representam.

Ao postular que o *ethos* pode ser confirmado ou não, Amossy quer deixar claro que não há relação de domínio entre as faces externa (institucional) e interna (linguageira) do *ethos*. “O *status* de que goza o orador e sua imagem pública delimitam sua autoridade no momento em que ele toma a palavra” (AMOSSY, 2013, p. 138), mas não lhe assegura imutabilidade de imagem ao longo da fala, ou seja, a imagem que ele vai construir no decorrer do discurso tem potencial para modificar as representações prévias e instalar novas imagens.

Alinhado ao modelo de duplo sentido na projeção de imagens, Maingueneau vai enfatizar que, ainda que o coenunciador não tenha nenhuma informação prévia sobre o enunciador, somente o fato de o discurso pertencer a determinada cena já induz o coenunciador a formar uma imagem prévia do enunciador.

Veremos adiante que o *ethos* prévio do órgão legitimado a fomentar a transparência e o acesso à informação resulta de um amplo movimento global de pressão pelo aprimoramento das democracias, por meio da imputação desses deveres aos órgãos públicos. No entanto, diferentes formações discursivas transitam no espaço de domínio do discurso democrático, sendo assim, esse *ethos* prévio poderá ser confirmado ou infirmado, integral ou parcialmente, nos discursos desse órgão, dependendo da corrente política que assumir o comando do país e do próprio órgão.

2 POR UMA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

2.1 Democracia Representativa x Democracia Participativa

Partindo do entendimento de que as formações discursivas são carreadoras de formações ideológicas, e de que uma formação ideológica abriga diversas formações discursivas, vamos explorar as noções de democracia representativa e de democracia participativa como formações discursivas possíveis do ideal de democracia, tentando delinear o alicerce ideológico de cada modelo.

Em uma perspectiva geral, a noção de democracia tem sua raiz mais profunda no modelo da *Ágora* grega¹¹ e seu pressuposto de maior visibilidade o de soberania popular. No entanto, ao longo da história das democracias, essa soberania foi sendo entendida e exercida em diferentes níveis de amplitude, aqui entendidos como perspectivas ideológicas distintas do mesmo sistema de governo. Desta forma, o ideal de democracia como poder soberano do povo, permanece no plano teórico, de onde, provavelmente, não sairá, conforme alertou Rousseau: “se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos”. (apud PEDRA, 2003). No plano prático, com o crescimento da extensão territorial das sociedades e, conseqüente, ampliação da complexidade de administrar o interesse da maioria, os modelos de convivência social e de poder adotados em cada sociedade vão delineando as democracias em funcionamento. Veremos a seguir as principais correntes teóricas que, largando do mesmo ponto de partida, o modelo da *Ágora* grega, distendem-se e bifurcam-se em democracia indireta ou representativa, democracia direta ou participativa até chegarmos ao modelo que ocupa o centro dos debates nas sociedades contemporâneas que é a democracia deliberativa, ancorada no conceito de esfera pública habermasiano.

A noção de esfera pública é alicerce para o delineamento de conceitos de democracia. Veremos a seguir os principais contornos das três correntes de pensamento sobre esfera pública: a liberal, a republicana e a deliberativa. As duas primeiras dominaram o pensar teórico até o século XX, quando o conceito habermasiano entrou em cena, trazendo novas perspectivas, mas, também combinando traços dos anteriores. Ancorado sobretudo no

¹¹ *Ágora* (ἀγορά; "assembleia", "lugar de reunião", derivada de ἀγείρω, "reunir") é um termo grego que significa a reunião de qualquer natureza, geralmente empregada por [Homero](#) como uma reunião geral de pessoas. A ágora parece ter sido uma parte essencial da constituição dos primeiros estados gregos.

pensamento liberal de Kant, a democracia, no modelo liberal, é vista como um processo de intermediação entre o estado e a sociedade, sendo um sistema estruturado segundo leis de mercado e interesses privados (LUBENOW, 2010, p. 3). O objetivo primeiro dos grupos sociais é a livre articulação para a conquista e permanência no poder. A justificação do poder estatal tem viés saliente, em detrimento de outras dimensões da vida política, como as associações políticas e movimentos da sociedade civil organizada. Para Benjamin Barber, esse distanciamento de estruturas institucionais típicas da democracia coloca a sociedade na posição de cliente e consumidor nesse modelo de democracia:

In Benjamin Barber's perspicacious words, among the cognitive requirements of contemporary liberalism appears to be "an antipathy to democracy and its sustaining institutional structures (participation, civic education, political activism) and a preference for 'thin' rather than strong versions of political life in which citizens are spectators and clients while politicians are professionals who do the actual governing...".¹² (BENHABIB, 1992, pág. 101)

O modelo proposto por Arendt, denominado Republicano ou *Agonístico*, tem alicerce na noção de *Polis* grega¹³. Invertendo a lógica liberal, o estado dá lugar à sociedade no centro da política. Isso significa dizer que atores sociais livres e iguais organizam-se para entabular consensos e formalizar a opinião e a vontade da maioria. “A política não obedece aos procedimentos do mercado, mas às estruturas de comunicação pública orientadas pelo entendimento mútuo, configuradas num espaço público” (LUBENOW, 2010). Neste modelo são as diferenças que ganham evidência, por meio do diálogo público, e que ocupam o centro da política, ao contrário do modelo liberal, onde a estratégia é silenciar as diferenças. É essa organização social que confere legitimidade ao processo político. Em seu desfavor esse modelo tem a extensão das cidades e estados, ou seja, a inviabilidade de se ouvir diretamente a voz de todos em todos os assuntos.

¹² Tradução da autora: O liberalismo contemporâneo parecer abrigar "uma antipatia à democracia e suas estruturas institucionais de sustentação (participação, educação cívica, ativismo político) e uma preferência por versões" escassas "em vez de fortes da vida política em que os cidadãos são espectadores e clientes, enquanto os políticos são profissionais que fazem o governo ... "

¹³ *Polis*: significa cidade em grego. As polis surgem no século VIII a.C. e atingem seu apogeu nos séculos VI e V a.C. Anteriormente, as pessoas se reuniam em pequenas aldeias (comunidade gentílicas agrícolas denominadas “genos”) com terras de uso coletivo, as quais floresceram durante o período homérico. A expansão demográfica e do comércio foram as principais causas para o surgimento da Polis, que incluía o campo e a cidade (centro). Foram, portanto, essenciais para fortalecer a organização dos membros da sociedade grega. A polis era controlada por uma oligarquia aristocrática e possuía uma organização própria e, portanto, independência social, política e econômica. A organização social da polis era constituída basicamente por homens livres (os cidadãos gregos) nascidos na polis, mulheres, estrangeiros (metecos) e escravos. (TODA MATÉRIA. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/polis-grega>)

No modelo de esfera pública habermasiano a legitimidade ocupa posição central, sendo vista como um espaço de “[...] criação de procedimentos pelos quais as pessoas afetadas por normas sociais gerais e por decisões políticas coletivas podem ter voz ativa em sua formulação, estipulação e adoção”. (BENHABIB, 1992, p. 104). Desta forma, a esfera pública vai materializar-se em qualquer espaço onde afetados pelas normas sociais e políticas se reúnam para deliberar sobre a validade ou não dessas normas.

O conceito de esfera pública liberal dá sustentação ao modelo de democracia liberal, ao passo que a democracia participativa encontra alicerce nos modelos republicano (ARENDT) e deliberativo (HABERMAS). Lubenow (2010) classifica Habermas como o mais proeminente defensor da teoria deliberativa de democracia, demarcada pelo paradigma procedimental e pensada em termos institucionais. Habermas cruza autonomia política dos republicanos (soberania popular) com autonomia privada dos liberais (interesses particulares, liberdade individuais), em uma tentativa de formular procedimentos que possibilitem institucionalizar o processo de formação discursiva da opinião e da vontade popular. Vejamos a seguir como podem ser representados os alicerces ideológicos dos três modelos:

Tabela 1 – Alicerces ideológicos de modelos de democracia

Democracia Representativa <i>indireta</i>	Modelo liberal	Esfera pública liberal (Kant)	Teoria liberal
Democracia Participativa <i>direta</i>	Modelo republicano	Esfera pública agonística (Arendt)	Teoria republicana
Democracia Deliberativa <i>mista ou semidireta</i>	Modelo da reestruturação democrático-socialista	Esfera pública habermasiana (Habermas)	Teorias republicana e liberal

Fonte: Elaborada pela autora

A extensão da participação popular no processo democrático é a variável que classifica os modelos de democracia como direto, indireto ou misto. O primeiro caso, está no plano ideal, conforme já descrito anteriormente, e caracteriza-se pela participação da sociedade civil organizada em todas as decisões que afetam a coletividade. O modelo indireto é também conhecido como democracia representativa e caracteriza-se pela participação restrita ao voto direto para escolha dos representantes que vão decidir em nome da comunidade¹⁴. O modelo misto ou semidireto mescla traços do direto e do indireto.

¹⁴ É o modelo mais praticado nos países ocidentais. No Brasil foi implementado em xx com direito a voto restrito a determinados grupos. Após a queda da ditadura militar em 1985 o direito ao voto foi estendido a todo cidadão maior de 18 anos e hoje vota-se a partir de 16 anos, facultativamente até 18 e obrigatoriamente a partir dos 18.

Buscaremos a seguir encontrar conexões entre as três noções de esfera pública e os modelos de democracia representativa e participativa. No caso da democracia representativa a participação popular traduz-se no direito de escolha dos representantes que irão criar e fazer cumprir leis. Na prática, esse modelo é estruturado em torno de eleições de representantes, o que limita o poder de participação do cidadão, portanto alinha-se com a teoria liberal e o conceito de esfera pública liberal. Esse modelo denota limitações do estado democrático, cuja evolução é medida menos pelo número de cidadãos com direito a voto e mais pela “ampliação dos espaços nos quais podem exercer esse direito”. (BOBBIO, 2000, p.40).

O desenvolvimento da democracia na sociedade contemporânea não se dá pela passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas pela passagem da democracia da esfera política, onde o indivíduo é considerado cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade do seu status: como pai, filho, cônjuge, estudante, empresário, professor, médico, produtor, consumidor [...] (BOBBIO, 1987, p. 157).

Essa “limitação de espaços políticos” é, segundo Bobbio, uma das cinco promessas não cumpridas pelo ideal de democracia, ao lado da “manutenção das oligarquias”, do “poder invisível”, dos “interesses particulares” e da “educação insuficiente dos cidadãos”. A limitação dos espaços políticos relaciona-se diretamente com o objeto dessa pesquisa, na medida em que falar de acesso à informação e transparência é falar de fornecer informações necessárias para que o cidadão possa formar opinião e posicionar-se social e politicamente. O autor também aponta cinco fatores que prejudicam os modelos democráticos atuais: a “burocratização”, o “corporativismo”, a “despolitização” e o “predomínio da razão técnica”. Observamos que o “predomínio da razão técnica” consiste na ideia de que somente homens bem preparados tecnicamente estão aptos a decidir sobre o futuro da maioria, portanto, os governos devem ser constituídos por esses homens, que vão prover as necessidades dos demais. Essa lógica reforça a ideologia da democracia representativa e converge para a teoria liberal de esfera pública.

Por seu turno, as democracias deliberativa ou participativa pressupõem a ampliação dos espaços políticos, avanço que está condicionado à ampliação do acesso à informação sob a guarda de administrações públicas, como forma de instrumentalizar o cidadão para exercer a participação e o controle social do estado. Em seu artigo terceiro, a Lei de Acesso à informação apresenta-se como sendo alinhada a essa perspectiva de democracia ao ter entre

seus objetivos “fomentar desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” e o desenvolvimento do controle social desta.

No Brasil, o modelo de democracia prescrito na Constituição Brasileira de 1988, conhecida como constituição cidadã, é classificado como misto, porque reúne atributos de democracia representativa ou indireta, como eleição de representantes pelo voto direto para decidir em nome do povo os rumos do país, e de democracia participativa ou direta, como plebiscito, habeas data, dentre outros¹⁵. Na prática algumas previsões constitucionais de participação popular só saíram do papel duas décadas mais tarde, como é o caso do direito de acesso à informação, regulamentado somente em 2012 e ainda em processo de implementação. Soma-se a isso o fato de que, dependendo dos grupos que estiverem no poder, ou seja, do contexto político e histórico, veremos a prevalência de aspectos de um ou outro modelo (representativo, participativo), por meio de esforços para concretizar certos direitos de participação ou silenciá-los.

Em breve retomada, podemos dizer que os modelos liberal, republicano e deliberativo são posicionamentos ideológicos distintos sobre o sistema de governo denominado democracia. Esses posicionamentos ideológicos são materializados no plano discursivo, por meio das formações discursivas. O discurso que materializa o ideal de democracia representativa posiciona o cidadão como beneficiário de ações decididas pelos representantes que ele elegeu, ou seja, seu limite de ação é o direito ao voto no dia das eleições. De outro modo, o discurso alinhado com a formação discursiva da democracia participativa posiciona o cidadão como agente, cujos poderes vão além do exercício do voto, contemplando representações formais da sociedade civil organizada, participação em número maior de decisões. Esse papel de agente ativo só poderá ser viabilizado pelo acesso às informações geridas pelos governos.

¹⁵ Alguns dos 38 enunciados constitucionais que preveem participação popular: - obrigação de os órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei (Art. 5º, XXXIII – Constituição Federal – CF); - direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, XXXIV, a – CF); - legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Art. 5º LXXIII – CF); - previsão de aprovação da população, por plebiscito, em caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados (Art. 18, § 3º – CF); - previsão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios (Art. 18, § 4º – CF); - previsão de lei sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (Art. 27, § 4º – CF). Esse dispositivo levou os Estados a regulamentarem a iniciativa popular e a criarem, alguns deles, a Comissão de Legislação Participativa, facilitando a participação popular no processo legislativo; - colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (Art. 29, XII – CF); - previsão de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (Art. 29, XIII – CF). (MACEDO, 2008, págs. 188 a 190)

É a partir das formações ideológicas aqui descritas que vamos, no capítulo de análise, identificar no *corpus* as formações discursivas a partir das quais a CGU e o MTFC enunciam sobre transparência e direito à informação.

2.2 Avanços normativos no Brasil e no Mundo

Como governo do poder visível (BOBBIO, 2000), a democracia consolida-se necessariamente pela visibilidade dos atos governamentais, condição única que possibilita ao cidadão saber o que está sendo feito em seu nome, formar opinião e participar das decisões que dizem respeito ao interesse público. Prestes a completar três décadas, o estado democrático de direito no Brasil assiste ao que, talvez, a história possa vir a chamar também de choque do princípio da publicidade, uma espiral que ganhou visibilidade, a partir de 2014, ao mesmo tempo em que o país demonstrava tentar implementar normativos para assegurar direitos como transparência e acesso à informação.

Prescrito na Constituição Democrática de 1988, o princípio da publicidade abriga o direito fundamental à informação, que engloba os direitos de ser informado, de se informar e de informar, (CANOTILHO, 1993, p. 189). O direito de ser informado traduz-se na obrigação de o Estado se organizar, preservar e fornecer informações completas e compreensíveis que possibilitem ao cidadão entender e se posicionar sobre as políticas públicas. Nesse sentido, o direito de se informar abre aos governados a prerrogativa de buscar ativamente as informações, públicas ou privadas, que entenderem necessárias para a melhor compreensão da gestão pública ou alcance de direitos individuais. O direito de informar traduz-se na liberdade de produzir e disseminar informações e pontos de vista, por qualquer meio. Como condição de funcionamento da democracia, o caráter imprescindível do princípio da publicidade transcende a possibilidade de controle do poder público, porque “[...] a publicidade é por si mesma uma forma de controle” (BOBBIO, 2000, p. 42), ou porque “[...] quem está submetido a um campo de visibilidade, e sabe disso, retoma, por sua conta, as limitações do poder” (FOUCAULT, 2011, p. 192).

Para que seja assegurado o direito à informação, há que ser cumprido o dever da transparência administrativa, que vai além da mera publicação de dados em meio digital: “[...] erige-se como um dever que transcende a mera informação, mas conduz a visibilidade da atuação estatal e a viabilização da efetiva participação popular na deliberação pública acerca dos interesses socialmente almejados.” (EMERSON MOURA, 2017, p. 107), ou “[...] significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de

maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público.” (FERNANDO FILGUEIRAS, 2011, p. 72). Para Bobbio (2000), o controle público é ainda mais necessário na sociedade comandada pelos meios digitais de comunicação, a “computadorcracia”, que amplia enormemente as possibilidades de controle de tudo que fazem os cidadãos e até pode beneficiar a “democracia governada”, mas, sem dúvida alguma, presta serviços à “democracia governante”. p. 43).

Uma pesquisa com os léxicos “transparência pública” e “acesso à informação” no buscador *Google.com.br* soma quase 60 milhões de resultados. Não é por acaso. Os conceitos vêm sendo cada vez mais pesquisados e aplicados, a partir de 1999, quando ganhou força o movimento mundial em direção ao acesso à informação em poder de administrações públicas. Durante 185 anos, somente a Suécia manteve lei de acesso à informação. Entre 1951 e 1999, 26 países implementaram a legislação, mas é no século XXI que se tem o registro do maior avanço: 78 países adotaram leis de acesso à informação nos primeiros 16 anos¹⁶, de 2000 a 2016.

Figura 3 – Número de países que implementaram leis de acesso à informação



Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁶ Ranking do Centre for Law and Democracy, do Canadá.

Posicionamentos de organismos internacionais e até da Igreja Católica foram decisivos para dar novos contornos ao mapa do acesso à informação no mundo. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁷, da ONU, alçou a liberdade de “procurar e receber informação” à categoria de direito humano fundamental. Embora tenha sido recebida como um avanço, estudiosos do Direito a consideraram acanhada em relação ao estágio de discussões sobre o tema à época, por tutelar apenas a busca profissional por informações, ou seja, legitimar as organizações de imprensa, em um contexto sócio-histórico em que o direito à informação já era discutido em sua perspectiva ampliada (SECLAENDER, 1991). Duas décadas depois, em 1963, a Igreja Católica foi além, convergindo para o que hoje está abarcado no princípio da publicidade, em seu posicionamento, por meio da encíclica *Pacem in Terris*, na qual defendeu o direito à informação verídica sobre os acontecimentos públicos:

Todo o ser humano tem direito natural ao respeito de sua dignidade e à boa fama; direito à liberdade na pesquisa da verdade e, dentro dos limites da ordem moral e do bem comum, à liberdade na manifestação e difusão do pensamento, bem como no cultivo da arte. Tem direito também à informação verídica sobre os acontecimentos públicos. (JOÃO XXIII, Papa, 1963, § 5º, n. 12).

A Convenção Interamericana de Direitos Humanos, ou Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, inclui o direito ao acesso à informação no âmbito da liberdade de expressão:

[...] toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. (CONVENÇÃO..., 1963, *online*).

Mas, o modelo de gestão pública fundado em participação e controle social, viabilizado por meio da transparência e do acesso à informação, tem seu maior avanço no início do século XXI, impulsionado pelo movimento de globalização e pela necessidade crescente de legitimação dos governos. Momento em que organismos internacionais voltaram a se manifestar sobre o tema para enfatizar a amplitude do direito à informação e explicitar a necessidade de normativos específicos. Em 1999, a Declaração Conjunta Internacional para a Promoção da Liberdade de Expressão descreve a amplitude do conceito: “Implícito à liberdade de expressão está o direito das pessoas de acesso aberto a informação e a saber o que os governos estão fazendo em seu nome, sem o qual a verdade definharia e a participação

¹⁷ Declaração Direitos Humanos, artigo 19: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; 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.”

do povo no governo permaneceria fragmentada.” (DECLARAÇÃO..., 1999, *online*)¹⁸. Em 2004, ao refinar o conceito de direito à informação, a declaração conjunta enfatizou a necessidade de adoção de legislação específica sobre o tema:

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções. (DECLARAÇÃO..., 2004, *online*).

O movimento recebeu novo impulso, em 2011¹⁹, quando a Parceria pelo Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*) foi fundada por um grupo de oito países: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. Atualmente, 70 países integram a parceria, que tem por objetivo “[...] difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social” (CGU, 2018, *online*)²⁰. A OGP é composta por representantes de governos e da sociedade civil. Ao aderir, o Brasil assumiu em seu primeiro plano de ação, elaborado em 2011, nove compromissos, dentre os quais, o de criar o Sistema Federal de Acesso à Informação, o que se concretizou com a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e sua regulamentação pelo Decreto 7.724, de 24 de maio de 2012. (CUNHA FILHO, 2014).

Ainda na pauta de discussões da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2015, o direito ao acesso à informação entrou para o rol de prioridades a serem cumpridas por todos os países do mundo, até 2030. Ele está entre os dezessete Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), descrito na meta 16.10, do objetivo 16²¹. A Agenda 2030, fruto de consenso obtido pelos delegados dos Estados-Membros, foi adotada por chefes de Estado e de Governo do mundo todo na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada durante a 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York. “Trata-se de objetivos e metas universais que se aplicam ao mundo todo, tanto aos países desenvolvidos

¹⁸ Documento assinado pelo relator especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, pelo representante da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação (OSCE) e pelo relator especial da OEA,

¹⁹ Dados do site da *Open Government Partnership*

²⁰ Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2018/cupula-global-da-ogp-2018>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

²¹ “Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. [...] Meta: 16.10 assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais”.

quanto aos em desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável” (AGENDA 2030, 2016, *online*).

O mundo chega a 2017 com o direito ao acesso à informação normatizado em 117 países²², um movimento que reflete as influências internacionais em países desenvolvidos, ou não, a necessidade de legitimação dos governantes perante seus governados e, sobretudo, perante as comunidades internacionais e atuação de organismos não governamentais.

A preocupação em garantir acesso às informações públicas produzidas pelo Estado é verdadeiramente mundial, não estando limitado a um tipo de cultura ou de regime político. Até mesmo regimes políticos fechados – como é o caso da China – possuem legislação disciplinando o acesso às informações públicas. (CUNHA; FILHO, 2017, p. 25).

No Brasil, a chegada do século XXI marcou também a regulamentação do direito à informação e do dever de transparência (artigos 5º, 37 e 216 da CF), após anos de debates e da articulação de entidades civis. Em maio, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (de Responsabilidade Fiscal) passou a exigir de administrações públicas a gestão responsável de receitas e despesas, bem como a publicidade de atos financeiros, por meios eletrônicos, ou seja, a criação de mecanismos digitais de controle social público. Em 2009, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, alterou a lei anterior, para determinar “[...] a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (*online*). A *Internet* foi oficializada como espaço de gestão pública e de prestação de contas ao cidadão, sinalizando mais vigor para o modelo de governança eletrônica (e-Gov)²³. O leque de informações acessíveis foi ampliado, em 2011, para além de dados orçamentários e financeiros, pela Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2011 (LAI), que veio estabelecer regras para o funcionamento de espaços, virtuais e físicos, de fornecimento de informações ativas e passivas, aquelas solicitadas pelo cidadão. Na letra da lei, a abertura passa a ser a regra e o sigilo a exceção. Na prática, abrem-se as portas para um longo caminho em direção a níveis mais profundos de transparência.

²² Dado do *Centre for Law and Democracy*. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/country-data/>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

²³ “Em termos gerais e otimistas, o governo eletrônico tem se constituído em uma infraestrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão dos serviços públicos é realizada. A partir da otimização desses serviços o atendimento ao cidadão são realizados, visando atingir a sua universalidade, bem como ampliando a transparência das suas ações.” (ROVER, 2008, p. 19).

Entre os requisitos que possibilitam a classificação de uma lei de acesso como progressista está a previsão de uma instância autônoma para julgamento de recursos relativos à pedidos de acesso negados. Nas Américas, o México destaca-se nesse quesito, ao conferir “autonomia e não subordinação” ao Instituto Federal de Acesso a Informação Pública (IFAI), assim delineado:

Um organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com plena autonomia técnica, de gestão, capacidade para decidir sobre o exercício de seu orçamento e determinar sua organização interna, responsável por garantir o cumprimento do direito ao acesso a informação pública e à proteção de dados pessoais em posse dos sujeitos obrigados nos termos estabelecidos pela lei. (CONSTITUIÇÃO DO MÉXICO, apud CUNHA FILHO E XAVIER, 2014, p. 32).

Da mesma forma, no Chile, foi criado o *Consejo para la Transparencia*, que é um órgão público autônomo, com personalidade jurídica e patrimônio próprios (art. 31, Lei nº 20.285, de 20 de agosto de 2008). Outros requisitos são critérios de classificação de informações sigilosas, abrangência amplitude das regras de transparência ativa e possibilidades de recurso diante da negativa de informação. A lei de acesso no Brasil está entre as mais avançadas. Um ponto forte (*GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING, CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY*)²⁴ são as possibilidades de recursos para a negativa de informação. Entretanto, não foi criada uma instância autônoma para julgar os recursos e acompanhar a implementação a LAI. O fato de um órgão da estrutura do governo – a Controladoria-Geral da União – ter sido incumbido de tal atividade é visto como um ponto frágil da lei.

No meio acadêmico, Jorge Santa Ritta alerta para a possibilidade de estagnação do direito nos planos normativo e discursivo e para a necessária percepção de que o ato de transparência há de sê-lo a partir de quem o observa e não de quem o apresenta:

Governos que adotam o princípio da transparência tendem a legitimar suas ações a partir dos resultados, deixando de lado o que fora inicialmente proposto ou pretendido, isto é, transmuta-se a ideia original tantas vezes quanto necessário para que o produto reflita tão somente o que apresentado ao público. (SANTA RITTA, 2017, p. 165)

²⁴ *Global Right to Information Rating*. Disponível em: < <https://goo.gl/aGjDHv> >. Acesso em: 5 out. 2017. O *Global Right to Information Rating* é um *ranking* desenvolvido com base em 61 indicadores que estão divididos em sete categorias: direito de acesso; escopo; procedimentos de solicitação; exceções e recusas; apelações; sanções e proteções; e medidas promocionais, cuja pontuação total é de 150 pontos. Os detalhes sobre a metodologia utilizada na avaliação, bem como informações sobre as organizações responsáveis, *Centre for Law and Democracy e Access Info Europe*, podem ser acessadas no site do estudo (<https://goo.gl/SCRhgA>).

Na mesma direção, importantes nomes da política internacional enfatizam que “[...] governos verdadeiramente transparentes não se ocupam de apresentar os fatos ao público, eles estão – diga-se não são colocados - à disposição exatamente por serem públicos” (SANTA RITTA, 2017, p. 165).

Portanto, vemos que, no plano ideal, ao propor que o acesso às informações em poder dos governos passe a ser a regra, que o cidadão conheça a aplicação do dinheiro público e assim possa participar mais profundamente das decisões públicas, que os órgãos públicos fomentem a participação social, as leis de Transparência e de Acesso à Informação prescrevem medidas de democratização da sociedade e encampam um discurso democrático, que poderá ser repercutido em diversos níveis de amplitude pelos órgãos sujeitos ao cumprimento dessas leis.

2.1 Brasil cinco anos de vigência da LAI

Longo e conturbado é como se mostra o caminho em direção a níveis mais profundos de transparência, no Brasil, em 2016, início do governo interino e ocasião das mudanças na CGU. A crise política que se descortinou no país colocou em rota de colisão o discurso da transparência e sua prática, a partir de denúncias da Operação Lava Jato, revelando o bilionário jogo de corrupção²⁵ que sustenta o relacionamento entre administração pública e iniciativa privada, inclusive instâncias mais elevadas da governança, como a Presidência da República e as casas do Congresso²⁶. Somando-se a isso, as denúncias de prática de pedaladas fiscais por parte do governo, ao longo de 2015, que culminaram com a ruptura da chapa PT/PMDB²⁷ e o *impeachment* da presidente, afastada em maio de 2016.

²⁵ Segundo dados de investigadores da Operação Lava Jato, no Brasil, a corrupção desvia-se cerca de R\$ 200 bilhões por ano. Procurador da República Deltan Dalagnol em reportagem do jornal *Folha de S.Paulo*, 15 set. 2015.

²⁶ Em breve retrospectiva, a operação Lava Jato fez as primeiras denúncias na mídia, em abril de 2014, envolvendo doleiros, operadores financeiros e empreiteiras. No início de 2015, os primeiros ex-políticos foram denunciados e presos, ocasião em que as denúncias de desvio de verba pública avançaram do âmbito da Petrobras para diversos órgãos do governo. Em maio de 2016, cerca de um terço dos ministros indicados pelo presidente interino estava entre os investigados da Lava Jato, inclusive o ministro da CGU, Fabiano Silveira, que saiu do cargo dias depois, no final de maio.

²⁷ Eleita em 2014, sob intensos protestos da oposição, a chapa Dilma (presidente) e Temer (vice), rapidamente, entrou em acelerado processo de ruptura. A aliança política entre PT e PMDB para administrar o país foi inaugurada em 2010, quando venceu pela primeira vez. Em 2014, disputaram juntos a reeleição. Em dezembro de 2015, logo após a autorização do presidente da câmara para a abertura do processo de *impeachment*, no dia 2, Michel Temer deu sinal concreto de que romperia com a presidente, para conduzir seu próprio plano de gestão, após a saída da presidente eleita, em suposto vazamento de carta à presidente Dilma em que reclamou de desconfiança em relação a ele e ao PMDB.

Duas semanas antes da votação pelo afastamento da presidenta Dilma Rousseff (30 de abril de 2016), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido do então vice-presidente Michel Temer, divulgou, por meio da revista *Veja*, seu plano de governo, caso viesse a assumir a Presidência. O documento *A travessia social*²⁸ reuniu compromissos relacionados com as áreas econômica, fiscal e políticas sociais. Em tópico intitulado *A regeneração do Estado*, o partido classifica a corrupção como a preocupação mais latente da sociedade e enfatiza que “[...] é obrigação de qualquer governo responsável responder a esta demanda da sociedade com uma nova postura ética” (*online*), mas, não só. “É preciso mais. Um Brasil ético pede ainda que um novo governo reforce o papel institucional da Controladoria-Geral da União, órgão fundamental para investigar e coibir os casos de corrupção no Estado” (*online*).

O posicionamento é reforçado no discurso de posse, em 12 de maio de 2016. Michel Temer assume a presidência interina do Brasil após o afastamento de Dilma Rousseff, enfatizando que seria “[...] preciso resgatar a credibilidade do Brasil no concerto interno e no concerto internacional” (LEIA ÍNTEGRA..., 2016, *online*)²⁹ e prometendo “[...] a moral pública será permanentemente buscada por meio dos instrumentos de controle e apuração de desvios. Nesse contexto, tomo a liberdade de dizer que a Lava Jato se tornou referência e como tal, deve ter (falha no áudio) e proteção contra qualquer tentativa de enfraquecê-la” (*online*) (LEIA ÍNTEGRA..., 2016, *online*).

Entretanto, no mesmo dia, a polêmica em torno do principal órgão de transparência e combate à corrupção no Brasil ganha as manchetes na mídia e permanece por 18 dias, até culminar na exoneração do ministro titular da pasta Transparência, em 30 de maio (ANEXOS A e B). Via Medida Provisória (MP nº 726, de 12 de maio de 2016), Michel Temer extinguiu a CGU e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) e nomeou um novo ministro, Fabiano Silveira.

Dois aspectos da mudança levaram os servidores do órgão às ruas e motivaram críticas de especialistas: a mudança do nome e o desvinculamento da Presidência da República, explicou o presidente do Sindicato (Unafisco), Rudimar Marques:

[...] o nosso protesto, visa retomar esse nome Controladoria-Geral da União que, nos últimos 15 anos, se firmou no Brasil e no exterior como órgão sério de combate à corrupção e de transparência de gestão. A CGU vinha ganhando muito espaço internacional em acordos com a Organização das Nações Unidas, a Organização dos

²⁸ Disponível em: <<https://goo.gl/wKkmrj>>. Acesso em: 10 set. 2017.

²⁹ Disponível em: <<https://goo.gl/7FuX8q>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

Estados Americanos e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (EM BRASÍLIA..., 2016, *online*)³⁰.

Outros servidores também se manifestaram a respeito:

[...] houve um acerto em colocar a CGU dentro da Presidência da República. Esse modelo funcionou tão bem que começou a incomodar. Agora, quando você a equipara a ministérios, você tira o peso do controle. As recomendações passam a virar meras sugestões. Ou seja, não é só uma mudança de nome. (ANGÉLICO, 2016, *online*)³¹.

[...] estamos numa situação um pouco ruim porque essa mudança tira a identidade que conquistamos com a sociedade, que já conhece o trabalho da CGU só pela sigla. Isso foi construído a longo prazo. Queremos saber os motivos dessas mudanças. Inicialmente, pelo pouco que sabemos, é que as atribuições serão mantidas em termos operacionais. (CORRÊA, 2016, *online*)³².

O novo ministro da pasta, Fabiano Silveira, manifestou-se por nota oficial enfatizando que a mudança seria um avanço:

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle continuará operando as atribuições típicas de Controladoria, atuando na perspectiva do aprimoramento da integridade da gestão pública e da eficácia e eficiência das políticas públicas em favor do cidadão. A condição de Ministério de nosso órgão fortalecerá suas potencialidades, suas ações e projetos, numa dinâmica com poder de transcender o próprio Poder Executivo Federal no que se refere à condução de políticas anticorrupção, com ações de fomento junto aos entes subnacionais para fortalecimento dos seus respectivos órgãos e políticas de transparência e controle. (SILVEIRA, 2014, *online*)

Especialistas em transparência criticaram a mudança, alegando preocupação de a CGU estar se aproximando mais de um órgão de governo, quando deveria avançar para o *status* de órgão de Estado:

A CGU não pode ser um pastor alemão adestrado que ataca ou se finge de morto quando o dono manda. O status administrativo não é o essencial. É preciso lembrar que a Polícia Federal se tornou um órgão de Estado num terceiro escalão e desempenha muito bem esse papel com independência. (CASTELO BRANCO, 2016, *online*)³³.

“Você eliminar o nome, a marca CGU, é uma forma de enfraquecer o trabalho, é uma forma de reduzir o ânimo e o entusiasmo de toda essa equipe que na verdade não são simples

³⁰ Disponível em: <<https://goo.gl/KgG6Gg>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

³¹ Disponível em: <<https://goo.gl/yJxQFh>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

³² Disponível em: <<https://goo.gl/LgnEy6>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

³³ Disponível em: <<https://goo.gl/YiGGWq>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

funcionários públicos, são pessoas que dedicam sua vida a uma bandeira, a uma luta”. (HAGE, 2016, *online*)³⁴.

As manifestações de protesto tiveram repercussão no Senado. Em uma semana, 25 emendas parlamentares contrárias às mudanças na CGU foram protocoladas por senadores de diversos partidos (PSOL, PCdoB, PT, Rede, PTB) (ANEXO C).

A CGU é órgão da Presidência e assim deve continuar, em favor de sua vinculação ao Chefe do Executivo, e não ser posta no mesmo nível dos órgãos que deve fiscalizar. Transformá-la em um Ministério “de linha” enfraquece a sua posição institucional e em nada contribui para nenhum resultado positivo, seja no sentido de sua visibilidade, seja no sentido de sua estrutura (BRASIL, 16 maio 2016, *online*)³⁵.

A Controladoria-Geral da União constitui legado civilizatório incontestado para o sistema de controle interno do Poder Executivo e seu nome, enquanto definidor da sua identidade, já se encontra sedimentado perante a Cidadania: mudar sistematicamente sua conformação institucional, conforme as circunstâncias de Governo, enfraquece seu papel de órgão de Estado. Trata-se de uma forma sagaz de invisibilizar suas conquistas e importância, pavimentando o caminho para a sua extinção oportunista e circunstancial, sem enfrentar a reação correspondente da Opinião Pública. (BRASIL, 18 maio 2016, *online*)³⁶.

Um tempero a mais foi adicionado à crise no dia 29 de maio, quando a imprensa divulgou gravação do ministro da Transparência orientando um parlamentar investigado pela Lava Jato, Romero Jucá, a como proceder diante da operação. Mobilizados em “faxinaço” os servidores pedem a saída do ministro. A ONG Transparência Internacional condiciona o diálogo com o Brasil à troca do ministro: “[...] ninguém deve estar acima da lei. Não deve haver impunidade para os corruptos e nem acordos a portas fechadas. É decepcionante que o ministro encarregado da transparência esteja agora sob suspeita, como parte de uma operação abafa” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2016, *online*).

Em setembro de 2016, o órgão passou a ser chamado de Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). (Lei nº 13.341/2016, de 29 de setembro de 2016) e, atualmente, é denominado Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (MP 782/2017, de 31 de maio de 2017). Revisando todas as idas e vindas, observa-se que, em um ano, de maio de 2016 a maio de 2017, foram quatro nomes diferentes. Após a sua criação, em 2003, seguiu por 13 anos, sendo Controladoria-Geral da União. Em maio de 2016, passou a ser Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) (MP nº 726/2016), em setembro, reabsorveu o antigo nome Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (Lei nº 13.341/2016). Mais oito meses e nova mudança, dessa

³⁴ Disponível em: <<https://goo.gl/uKfvmN>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

³⁵ Disponível em: <<https://goo.gl/JgRRSk>>. Acesso em: 16 maio 2017.

³⁶ Disponível em: <<https://goo.gl/F238hr>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

vez para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (MP nº 782/2016). (Veja tabela com toda a legislação pertinente, no ANEXO F)

Tabela 2 – Mudanças de nomes na CGU em 2016 e 2017

Período	Nome do órgão
2003 a 2016	Controladoria-Geral da União
Maio de 2016	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC)
Setembro 2016	Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Maio de 2017	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Fonte: Elaborada pela autora.

2.2 De CGU a Ministério da Transparência: competências legais

A CGU foi criada em 2001, com o nome de Corregedoria-Geral da União (MP nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001), quando tinha suas atribuições mais focadas no controle interno e na fiscalização do funcionamento de políticas públicas custeadas com verba do Governo Federal. Em 2003, teve o nome alterado para Controladoria-Geral da União (CGU)³⁷ e suas competências ampliadas (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2013). Nessa ocasião foi posicionada como órgão de assistência direta da Presidência da República e recebeu, entre outras atribuições, a de “[...] incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal” (*online*). Sob a administração do ministro de Estado do Controle e da Transparência, conta, em sua estrutura, com um Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção³⁸ (ANEXO D), “[...] composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal” (*online*) (ANEXO E). Em seu portal na *Internet*, apresenta-se como “[...] o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” (*online*). Ao longo dos últimos 14 anos, leis, medidas provisórias e decretos foram delineando as competências do órgão, como veremos a seguir.

³⁷ Antes da criação da CGU, atividades de controle interno do Poder Executivo Federal eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno.

³⁸ O Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que regulamentava o funcionamento do Conselho de Transparência não previa a função de presidente, até 2009, quando ficou estabelecido que o Conselho seria presidido pelo ministro de Estado de Controle e Transparência (Decreto nº 6.930, de 6 de agosto de 2009).

Foi sob a marca CGU que introduziu, em 2003, por sugestão do então ministro Waldir Pires, a fiscalização por unidade da federação. O programa de auditoria de município, com base em sorteio pela Loteria Federal, é responsável por fiscalizar o uso de qualquer recurso que saia da União, seja ele empregado pelo próprio Governo Federal, por estados ou por municípios. Mecanismo de controle que, segundo especialistas, conferiu ao órgão respeito e visibilidade internacional (ZAMBONI FILHO, 2012). No auge da produtividade, a CGU chegou a auditar 400 municípios em um ano.

A revista *Piauí* noticiou em maio de 2016, em meio às discussões sobre a extinção da CGU, a pesquisa do economista Cláudio Ferraz que relaciona as atividades de controle da CGU à redução da corrupção e maior possibilidade de fiscalização pelo eleitor. A pesquisa apontou que:

[...] entre os municípios fiscalizados, naqueles em que não havia nenhum problema com as verbas federais, pouco mais de 50% dos prefeitos em primeiro mandato conseguiam se reeleger. Nas cidades em que era encontrada uma única “violação”, a taxa de reeleição caía para pouco mais de 40%. E caía novamente para casa de 30% com dois casos de desvio de dinheiro público; e para 20%, quando eram encontradas três “violações” no uso dos recursos repassados pela União (CARIELLO, 2016, *online*)³⁹.

A CGU entrou em estado de alerta ainda no governo Dilma. Em dezembro de 2014, o ministro Jorge Hage, que ocupou o cargo por mais longo período (de 2006 a 2014), pediu exoneração. Em setembro de 2015, a presidente Dilma cogitou a possibilidade de fatiar as competências da CGU entre a Casa Civil ou o Ministério da Justiça, mas, após protestos por parte de servidores e congressistas, ela acabou desistindo:

Só entre 2012 e 2015 a CGU recuperou recursos públicos desviados e mal utilizados na ordem de 14 bilhões de reais. Neste momento, a CGU está passando por um processo de enfraquecimento e nós temos que defender, aqui nesta casa, o oposto: o fortalecimento desta instituição, que é tão importante para a sociedade brasileira (MARTINS, 2015, *online*).

2.3 Sobre as competências relativas ao acesso à informação e transparência

Desde maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101/2000) passou a exigir de administrações públicas a gestão responsável de receitas e despesas, bem como a publicidade de atos financeiros, por meios eletrônicos, ou seja, a criação de mecanismos digitais de controle social público. Mas foi em 2009 que a Lei nº 131, de 27 de maio de 2009,

³⁹ Disponível em: <<https://goo.gl/BKa3iN>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

conhecida como Lei da Transparência, ampliou o referencial de transparência, determinando a divulgação, “em tempo real”, da execução orçamentária de órgãos públicos de todas as esferas da administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais. Em seu artigo 48, explicita que a transparência deve ser assegurada pelo incentivo à participação popular, e liberação de conhecimento pleno da gestão financeira:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (BRASIL, 2009, *online*).

Em 2011, a LAI ampliou o leque de conteúdo acessível, para além de dados da execução financeira, o órgão deveria apresentar as formas de acesso. Em seu artigo 3º, a LAI explicita as diretrizes que deverão nortear a consecução do direito fundamental de Acesso à Informação, elegendo, assim, a publicidade como regra e prescrevendo a indicação de um órgão que deverá ser incumbido, dentre outras ações, de fomentar a cultura da transparência na administração pública.

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011, *online*).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, ao fixar esses cinco princípios “[...] que devem nortear o funcionamento da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência –, estabelece os atributos centrais do *ethos* prévio de todo ente público. No caso da CGU, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação, confere à CGU o *status* de órgão de

controle e fomento do cumprimento da LAI, no que se refere a cumprir e fazer cumprir o princípio da publicidade. Dessa forma, entendemos que, daqui em diante, o *ethos* da CGU deve, pelo menos em tese, também reunir o atributo de articulador de atores sociais, por meio do desenvolvimento de ações voltadas para conscientizar, instruir, monitorar, fomentar a transparência e o acesso à informação⁴⁰.

Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da Lei no 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional. (BRASIL, 2012, *online*).

Uma análise comparativa dos dois últimos decretos que regulamentaram a atuação do órgão aponta que a inclusão da palavra “federal”, no decreto de 2016, restringe à esfera federal as atuações da CGU de “formular, coordenar e fomentar” planos e programas de promoção da transparência e do acesso à informação. O Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, incumbe a Secretaria de Transparência de:

Art. 17. À Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção compete:

I - formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na administração pública. (BRASIL, 2016, *online*, grifo nosso).

No Decreto 8.910/2016, de 22 de novembro de 2016, restringe para a esfera federal:

Art. 16. À Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção compete:

I - formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na administração pública federal. (BRASIL, 2016, *online*, grifo nosso).

⁴⁰ Até 2006 (Decreto 5.683, de 24 de janeiro de 2006), as competências relativas à transparência estavam atribuídas à Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações estratégicas, no regimento interno da CGU. A partir de 2013, após a promulgação da Lei de Acesso à Informação, passa a figurar no regimento a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, com competência para promover transparência, acesso à informação, controle social, entre outras especificidades.

Dessa forma, a legitimidade da CGU, em relação a estados e municípios, ficou restrita ao apoio e orientação, atribuições da esfera de competência da Diretoria de Transparência, nos dois decretos, setor que está posicionado hierarquicamente abaixo da Secretaria de Transparência.

2.4 O enquadramento do *corpus* no espaço da Comunicação Pública

Dar cumprimento ao princípio da publicidade, fomentar a cultura da transparência e o desenvolvimento do controle social da administração pública é dever legal de todos os órgãos da administração pública no Brasil. Para além dessas obrigações, a CGU foi legitimada a exercer o papel de órgão fomentador do cumprimento da LAI, sendo incumbida de dar ampla publicidade ao direito, por meio de

[...] promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública [...] (BRASIL, 2012, *online*).

Essas competências posicionam-na no papel de principal porta-voz do discurso da transparência.

Ao longo dos séculos XIX e XX, a imprensa legitimou-se no estratégico papel de mediadora entre as instâncias política e cidadã, cumprindo a função de traduzir os discursos políticos, jurídicos, etc. para entendimento geral, não, é claro, sem exercer sua influência e poder. A partir dos anos 80, com a expansão das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs), especialmente a rede mundial de computadores, a instância governamental também passou a deter os meios de produção e distribuição de informação instantânea e abriu seus canais para falar diretamente com interlocutores da sociedade digital. Um conteúdo informativo que transita nos espaços do institucional, do político e do interesse público, sem receber qualquer identificação clara que oriente o interlocutor sobre as pretensões do locutor. É na dicotomia entre prestar contas (para cumprir imposições legais) e promover a imagem (para reafirmar legitimidade) que esse discurso se constrói.

Veremos a seguir que a produção de conteúdo para *sites* governamentais pode ser posicionada no espaço de atividades que pesquisadores do campo da comunicação

denominam Comunicação Pública (CP), seja pela natureza pública dos promotores/patrocinadores, seja pela finalidade ou pelos objetos com os quais lida.

O esforço acadêmico em se delimitar um conceito para esta prática tem marco inicial no final da década de 90, quando Pierre Zémor (1995), na França, e Paolo Mancini (1996), na Itália, explicitaram os primeiros pontos de vista sobre o assunto; vale mencionar, nesse mesmo sentido, o colombiano Juan Camilo Jaramillo López (2011). Estudos que são referenciais para as pesquisas no Brasil são assinados por Elizabeth Brandão (2009), Heloiza Matos (2007), Jorge Duarte (2011), Eugênio Bucci (2015), Graça Monteiro (2007).

Entendendo Comunicação Pública como uma resposta necessária à complexidade crescente das sociedades modernas e viabilizadora de “[...] uma arbitragem difícil entre interesses singulares e categorias”, Pierre Zémor (1995, p. 1)⁴¹ relacionou quatro funções que identificam a Comunicação Pública como uma prática que deve ir além da mera informação, para alcançar o nível do diálogo e do fomento à relação social:

a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. (ZÉMOR, 1995, p. 1).

Essas funções são coincidentes com as finalidades das instituições públicas e fundamentais para a promoção da cidadania. “Significar” e “colocar em relação” são eixos inseparáveis propostos por Zémor para a identidade do que seja Comunicação Pública. Não se trata, no caso, de uma relação mínima pressuposta para toda e qualquer troca linguageira, “[...] a relação, entre emissor e receptor, pretendida por esse tipo de comunicação requer um tempo maior para se consolidar, já que seu objetivo, além de informar é qualificar o cidadão para exercer seu poder de voz, de voto e de veto nas questões eu dizem respeito à coletividade” (MONTEIRO, 2007, p. 40).

Para Mancini, promotores ou emissores, finalidade e objeto são dimensões que se inter-relacionam para delimitar o conceito de CP, porém a finalidade é a que melhor delimita e se traduziria em “não orientação para fins comerciais”. Órgãos estatais estão necessariamente no rol de promotores e emissores, mas não exclusivamente, porque finalidade e objeto são suficientes para atribuir uma dimensão de CP a uma comunicação assinada por emissor privado ou de organização não governamental. Exemplos concretos são campanhas de preservação ambiental promovidas por empresas privadas. Já o objeto seria o

⁴¹ Presidente e fundador da Associação Francesa *Communication Publique*.

“interesse geral”, o que também não é facilmente delimitável, como já havia pontuado Zemor e reforça Rousley: “[...] interesse público é um “conceito atravessado por ambiguidades que remontam a vários debates na teoria política os quais buscam determinar se o livre desenvolvimento de cada um é compatível com o livre desenvolvimento de todos.” (MAIA, 2011, p. 260).

Interesse público e viabilização de participação social estão nos contornos propostos por Juan Jaramillo López (2011), para quem a Comunicação Pública deve necessariamente ser inclusiva e fundada na causa pública, nos princípios democráticos. Para o autor, trata-se de uma comunicação “que resulte da interação de sujeitos coletivos, mesmo que sejam representados ou se expressem por meio de indivíduos” (p. 61), voltada para a construção do que é público. “É uma comunicação inclusiva e participativa, cuja vocação não poderia ser estar a serviço da manipulação de vontades ou da eliminação da individualidade” (p. 64-65).

Na mesma direção, Matos (2007), propõe a percepção de Comunicação Pública como “política de inclusão informacional”, por meio qual se torna possível “[...] diminuir o descompasso cognitivo. Produz-se e aloca-se conhecimento, a exemplo do que ocorre no mercado de bens e serviços. Portanto, é política pública para a democratização do saber.” (MATOS, 2007, p. 56).

Enfatizando que o conceito é um “processo em construção”, aplicado de diversas formas e para as mais variadas situações, Elizabeth Brandão (2007) separa em cinco classes os significados por ela encontrados dentro e fora do Brasil: 1) CP identificada com os conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional; 2) identificada como comunicação científica; 3) com comunicação do Estado e/ou governamental; 4) com comunicação política; e 5) com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Há, no entanto, segundo a autora, “[...] um ponto de convergência nas diversas propostas conceituais, no sentido de que Comunicação Pública diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção de cidadania.” (BRANDÃO, 2007, p. 9).

Jorge Duarte (2011) tenta ser mais preciso, propondo uma distinção entre comunicação governamental, comunicação política e comunicação pública:

A comunicação governamental vai tratar dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o executivo e a sociedade. O executivo inclui empresas públicas, institutos, agências reguladoras. Já a comunicação política diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação à ideias ou atividades que tenham relação com o poder”. Comunicação pública se refere à interação e ao

fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo, e, portanto, contém os dois anteriores. (DUARTE, 2011, p. 126).

Podemos, então, entender que o espaço de circulação da Comunicação Pública (A) é exatamente o do dispositivo do Discurso Político (B) (CHARAUDEAU, 2015), e esse cenário torna frágil qualquer tentativa de se alcançar uma separação clara entre A e B, ou seja, tanto o discurso político, como o institucional estão frequentemente contidos na Comunicação Pública. Nesse em particular Eugênio Bucci (2015) alerta para uma comunicação a serviço de fins privados, frequentemente carimbada de pública. Ela congrega atributos públicos como o financiamento, mão de obra e aparato tecnológico, porém, “se abastece de atributos privados” (p. 66) ao afastar-se do princípio da transparência ou buscar efeitos privados, como benefícios eleitorais, por exemplo. Para o autor, a finalidade do que se costuma denominar Comunicação Pública no Brasil é enviesada: “[...] fixar, para o governo, uma imagem positiva na opinião pública, por meio de investimento público que gerará dividendos privados nas eleições seguintes” (p. 67). Em direção contrária, o conceito reto convergiria para os princípios da gestão pública no estado democrático de direito, já descritos acima: orientar-se por processos decisórios públicos na direção de uma finalidade pública:

[...] significa submeter os recursos públicos ao direito à informação do cidadão, o que é o oposto de submeter a formação da opinião e da vontade do cidadão as necessidades estratégicas das autoridades de turno. Logo, informar, nessa perspectiva, não significa infundir no público aquilo que o governo gostaria que as pessoas pensassem. (BUCCI, 2015, p. 67).

Dialogando com os estudos de Charaudeau (2015), Comunicação Pública seria então comunicação para fazer pensar, para fazer agir, para alinhar discrepâncias cognitivas e empoderar o cidadão para exercer seu papel de olho fiscalizador do poder constituído. Uma comunicação que coloca relevo no fazer pensar e o fazer agir.

Chegamos, então, ao delineamento do instável terreno em que o nosso *corpus* é gestado: informação produzida por servidores diretos da máquina pública ou designados temporariamente, usando aparato tecnológico público, ou seja, custeada com dinheiro público, veiculada em espaço público, tendo como objetivos: 1) introduzir pontos de vista concorrentes com o da mídia tradicional para consumo direto pelo cidadão; 2) disputar espaço de pauta na agenda midiática, para dar visibilidade aos pontos de vista também por esses canais. Instaura-se nesses espaços digitais de notícias um contrato de comunicação que é político-institucional, com embalagem de midiático. Ao mesmo tempo em que precisa cumprir os propósitos do contrato de comunicação política, colocando em pauta temas relacionados com “[...] a

organização da vida em sociedade e ao governo da coisa pública” (CHARAUDEAU, 2015b, p. 189), cumpre condições e recorre a estratégias do contrato midiático. Nessa direção, propõe um ideal de sociedade, compartilhando valores e princípios que vão assegurar e justificar sua importância de existir na sociedade, e expõe-se às reivindicações da instância cidadã, mas, recorre, frequentemente, às finalidades do contrato midiático, operando principalmente com as visadas de captação e informação para tocar as emoções e se apresentar imparcial e objetivo, como a mídia se propõe a fazer.

O objeto da troca linguageira em estudo, acesso à informação e à transparência, é dever/direito que está assegurado na Constituição e em leis regulamentadoras, portanto, um conteúdo que tem natureza de interesse público. O processo de produção de conteúdo informativo, sobre tema de interesse público, circulando entre instâncias do dispositivo de comunicação política, está sujeito aos princípios da Comunicação Pública, ainda que na prática estes não sejam plenamente observados. Ainda que não se tenha consolidado um conceito fechado sobre comunicação pública e tampouco acreditando que seja possível identificar um conteúdo informativo como Comunicação Pública pura, a impossibilidade de se alcançar um plano ideal não implica ignorá-lo, pelo contrário, ele deve funcionar como um objetivo mirado, na direção ao qual deve-se trabalhar a cada dia, sem perdê-lo de vista.

Para conhecermos um pouco sobre as diretrizes que norteiam a produção do conteúdo que será objeto de análise, procuramos a CGU, via Serviço de Informação do Cidadão (SIC), e pedimos acesso a “documento ou documentos que reúnem os princípios orientadores da comunicação da CGU via *Web*: política, planejamento, plano...”. Em resposta, a Secretaria de Comunicação (Secom-CGU) informou que:

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) não possui uma Política de Comunicação formalmente institucionalizada. Além de seguir os Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG), a Assessoria de Comunicação Social da CGU se baseia em manuais e boas práticas publicadas pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM/PR) para administração dos temas e publicação de conteúdo nos sites institucionais dos órgãos do Governo Federal. (informação verbal)⁴².

Sobre a classificação temática das notícias, informaram que espelha as linhas de atuação e competências, ou seja, cada tema corresponde à atuação de uma secretaria ou à área. Para a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, o tema é Transparência Pública, para a Ouvidoria, o tema é Ouvidoria. A classificação obedece a padrões e regras do documento Identidade Padrão de Comunicação Digital do Governo Federal (IDG), lançado

⁴² Informação enviada ao e-mail da autora no dia 9 out. 2017.

em 2014, que tem por objetivo: “Qualificar a comunicação, permitindo que o cidadão encontre, com mais facilidade, as informações sobre as políticas públicas, equipamentos e serviços ofertados pelo Governo Federal” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, *online*)⁴³. O IDG reúne um conjunto de regras e padrões que tem por finalidade “[...] possibilitar melhor atuação do Estado, mais transparência das ações governamentais e o fortalecimento da democracia, por meio de prestação de contas para a sociedade e interação com a população” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, *online*), por meio da prestação de contas, da promoção da interação com a sociedade e do fortalecimento da democracia, conforme demonstra a Figura 4.

Figura 4 – Síntese das finalidades e objetivos da Identidade Padrão do Governo Federal



⁴³ Disponível em: <<https://goo.gl/GdkG1a>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

Fonte: Secretaria de Comunicação do Governo Federal (Secom), *online*.

Parece-nos que a perspectiva teórica a respeito da Comunicação Pública está visível no organograma que o Governo Federal exhibe como princípio norteador da comunicação que pretende estabelecer com a sociedade, para introduzir os assuntos de interesse geral na agenda pública e promover um processo de alinhamento cognitivo, de modo a favorecer o desenvolvimento de todos, em detrimento do desenvolvimento de cada um. Parece-nos razoável, então, esperar que a produção de conteúdos informativos que o órgão público, incumbido de fomentar cultura da transparência e do acesso à informação em um país, produz e veicula sobre o tema em sua página na *Internet*, observe os princípios da Comunicação Pública. Veremos no tópico a seguir a metodologia empregada para explorar o *corpus*.

3 CAMINHOS PARA A ANÁLISE DO CORPUS

Os avanços brasileiros em direção a marcos legais, como as leis de Transparência e de Acesso à Informação, resultam de amadurecimento sociopolítico, materializado por meio de jogos dialéticos de linguagem entre os diversos grupos da organização social, tanto no espaço interno brasileiro, como internacionalmente. Na pesquisa em questão, temos as leis, entendidas como discursos oficiais e prescritivos, e suas retextualizações, que são veiculadas em notícias elaboradas pela Assessoria de Comunicação da CGU, o órgão controlador do Poder Executivo. Sabemos que a distância entre a publicação de uma lei e o alcance de resultados concretos passa necessariamente pelo plano discursivo, seja para dar conhecimento da existência da lei, para torná-la compreensível ou para prestar contas de seu cumprimento. Sendo assim, o discurso da transparência, apropriado por gestões da CGU, em dois tempos (2015 e 2016), parece requerer o aporte teórico interdisciplinar para sua análise.

O rol de estratégias usadas desafia-nos a combinar, para essa análise, aspectos de dois diferentes contratos de comunicação propostos por Charaudeau: o contrato de comunicação política e o contrato de comunicação midiática. A análise seguirá, então, pela abordagem de aspectos do contrato geral de comunicação, quando vamos comparar dados externos, que distinguem os dois períodos analisados. Na abordagem dos dados externos, ou restrições, vamos verificar traços típicos do contrato de comunicação política, como a natureza de “instância” dos sujeitos linguageiros, identidade e legitimidade. Do contrato midiático, veremos que os textos também sofrem restrições, como seleção de temas, uso de citações e de dados, em busca de credibilidade. Do contrato de comunicação midiática, vamos destacar ainda que as notícias são conformadas segundo restrições de produção de discurso relatado, intercalando as operações de reconstrução, caracterizada pela incorporação da fala do locutor fonte pelo locutor narrador, e desconstrução, pelo uso demarcado da fala do locutor fonte, o que mostra a presença de interdiscursividade.

Apresentar uma análise comparativa de discursos sobre transparência publicados pela CGU em 2015 e pelo o MTFC em 2016 é, em síntese, o objetivo deste estudo exploratório, desenvolvido a partir de conteúdo documental publicado no espaço de notícias do *site* do órgão, combinando o uso de pesquisa teórica com levantamentos quantitativos e análise discursiva. A metodologia foi sendo delineada a partir da exploração da área de notícias no *site* do órgão, nos dois períodos (2015 e 2016), por meio de pesquisas quantitativas sobre aspectos específicos, como identificação dos períodos de maior recorrência do campo lexical

nas notícias, mapeamento dos temas propostos, classificação das notícias segundo o sentido atribuído à palavra “transparência”.

3.1 Procedimentos de coleta dos dados

Na primeira exploração foi apurada a recorrência da palavra “transparência” e de outras seis que podem funcionar no mesmo campo lexical, nos anos de 2014, 2015 e 2016, para identificar os períodos de maior recorrência. Os intervalos temporais selecionados para o levantamento foram março a junho e agosto a novembro. Entendemos que os meses de janeiro, fevereiro, julho e dezembro não deveriam entrar, por terem funcionamento atípico em virtude de férias ou recesso.

O levantamento de dados deu-se da seguinte maneira: acesso ao *site* do órgão (www.cgu.gov.br), busca da palavra no campo de pesquisa e clique no “Enter”. No caso de *Acesso à Informação e Controle Social*, foram usadas as aspas para restringir a filtragem ao substantivo composto. Ao clique, a página de pesquisa é aberta e são oferecidos três tipos de refinamento (tipo de item; notícias desde; ordenar por). Para o “tipo de item”, escolhe-se “notícias”, em “notícias de” escolhe-se “sempre” e em “ordenar por” escolhe-se “mais recente primeiro”. Como o *site* não oferece pesquisa por data, apresentado o resultado da pesquisa, foi necessário navegar pelos números das páginas para localizar cada um dos seis intervalos temporais pesquisados. Localizado o período, cada notícia foi aberta para conferência, que foi feita usando o atalho de pesquisa “Control + f”.

Os resultados, conforme Tabela 2, apontaram que os períodos de maior recorrência do campo lexical nas notícias foram março a junho de 2015 e agosto a dezembro de 2016. A palavra “transparência”, por exemplo, apareceu em 51 notícias entre março e junho de 2015 e em 100 notícias entre agosto e novembro de 2016. Em um recorte de percentil, temos que em 2015 a palavra foi usada em 35% das notícias e em 2016, em 99%, o que representa um aumento de 171% no uso. A Tabela 2 mostra ainda o número de notícias em que cada palavra ou expressão está presente. Não foi contabilizado o número total de ocorrência de cada palavra no conjunto de notícias, ou seja, importa-nos saber que a palavra “transparência” está presente nas 100 notícias de 2016, mas não qual o total de ocorrências da palavra, que será um número muito maior.

Tabela 3 – Números de notícias em que o léxico foi localizado em 2014, 2015 e 2016

	2014		2015		2016	
	Março a junho	Agosto a novembro	Março a junho	Agosto a novembro	Março a junho	Agosto a novembro
ACESSO À INFORMAÇÃO	27	16	45	17	14	19
CONTROLE SOCIAL	10	04	14	12	09	12
CORRUPÇÃO	17	25	48	51	33	39
PARTICIPAÇÃO	10	07	42	04	07	29
TRANSPARÊNCIA	24	30	51	52	67	100
TRANSPARENTE	07	01	13	09	05	07

Fonte: Elaborada pela autora.

Definidos os períodos a serem analisados, obtivemos o quantitativo de notícias e a média mensal de notícias publicadas nos dois períodos selecionados, conforme demonstra a Tabela 2: a apuração desse dado foi feita no *site*, lançando o número corresponde ao mês na URL. Ex.: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/09>, que filtra o número de notícias publicadas mês a mês.

Tabela 4 – Números de notícias produzidas mês a mês

MAR	ABR	MAIO	JUN	AGO	SET	OUT	NOV	TOTAIS	MÉDIA-MÊS
2015	30	45	35	33	X	X	X	X	143
2016	X	X	X	X	27	35	17	22	101

Fonte: Elaborada pela autora.

A Tabela 3, que demonstra a presença do campo lexical, possibilitou-nos observar que a recorrência da palavra “transparência” é mais elevada em praticamente todos os períodos. Sabendo disso, partimos para um cruzamento de notícias para identificar em quais as palavras do campo lexical tinham presença concomitante. O resultado mostrou-nos que a presença das demais palavras costuma ocorrer nas mesmas notícias em que é encontrada a palavra “transparência”. A partir desses dados, definimos um primeiro norte para a abordagem do *corpus* que seria a análise mais aprofundada do conjunto de notícias que continha a palavra “transparência”. Essa seleção nos garante a possibilidade de observar os jogos semânticos entre “transparência” e as demais palavras.

Ainda explorando o conjunto de 243 notícias, nessa etapa foi elaborada a classificação segundo os temas propostos pelos locutores. Cada notícia recebeu um número sequencial de referência, pela ordem de temporalidade. Em 2015, as notícias foram numeradas de 1 a 142 e,

em 2016, foram numeradas de 1 a 101 (Tabela 6). Em seguida, foi elaborado o gráfico que ilustra o percentual de presença de cada tema em relação à totalidade das notícias no período. (Gráfico 1)

Essa etapa foi dedicada à classificação das notícias que continham a palavra “transparência” em dois grupos: o que reúne os casos de uso como substantivo e o que agrupa outros sentidos atribuídos à palavra – valor ou índice a ser medido. Essa classificação foi obtida a partir da leitura dos conteúdos de todas as notícias.

O mapeamento da distribuição temática e a identificação das notícias em que a palavra “transparência” foi usada apenas como substantivo próprio nos forneceu elementos para firmarmos a convicção de que os dois grupos de notícias que deveriam ser alvos da análise comparativa, em níveis mais profundos, eram os de notícias tematizadas como “transparência pública”, tanto pela alta recorrência do léxico, passando pelos sentidos atribuídos à palavra, como também pelo fato de que as notícias receberam o “carimbo” oficial de discurso de transparência, já que foi o próprio órgão que as reuniu sob o tema “Transparência Pública”.

As Tabelas 4 e 5 apresentam número, data e título das 37 notícias publicadas sob o tema “Transparência Pública” nos dois anos, sendo 28 de 2015 e 9 de 2016, que serão objeto da análise mais profunda adiante.

Tabela 5 – Manchetes de 2015 publicadas com o tema transparência pública

NÚMERO DE NOTÍCIAS	DATA	TÍTULO
10	16.03	Progresso do 2º Plano de Ação do Brasil é tema de consulta pública
15	20.03	CGU e Exército lançam vídeos educativos sobre lei de acesso
16	23.03	Maranhão assina termo de adesão ao Programa Brasil Transparente
32	01.04	Workshop sobre Portal da Transparência reúne prefeitos de Roraima
38	07.04	Cidadãos podem indicar políticas públicas para concorrer ao Prêmio OGP Awards
48	10.04	CGU seleciona voluntários para identificar perfis de usuários do novo Portal da Transparência
49	10.04	Secretária de Transparência representa CGU em evento no Mato Grosso do Sul
50	13.04	Prorrogado prazo para indicação de políticas públicas para Prêmio OGP Awards
56	16.04	Curta Brasileiro é o grande vencedor de concurso internacional de acesso à informação

NÚMERO DE NOTÍCIAS	DATA	TÍTULO
65	24.04	Brasil conclui relatório intermediário de autoavaliação da OGP
66	24.04	Capital maranhense adere ao Brasil Transparente
71	28.04	No RN, 83% dos municípios possuem sítio oficial e 65% têm Portal da Transparência
73	29.04	Controladoria e autoridades internacionais debatem acesso à informação no Chile
85	11.05	CGU no Paraná acompanha lançamento do movimento “De olho na transparência”
87	12.05	Conheça e escolha a iniciativa que representará o Brasil no Prêmio <i>OGP Awards</i> (Fazer-fazer, Imperativo)
94	15.05	Em três anos, Executivo Federal recebeu mais de 270 mil pedidos de acesso à informação
95	15.05	CGU lança índice que mede transparência de estados e municípios
100	21.05	Governo Federal define e-SIC como sistema central de pedidos de informações do Executivo Federal
105	25.05	Iniciativas de transparência da CGU são divulgadas em evento para municípios
109	27.05	Simão: “Política pública tem que ter o foco do cidadão”
110	28.05	Bairro Melhor representará o Brasil na premiação <i>OGP Awards</i>
117	09.06	3º Encontro Rede SIC propõe reflexão sobre informações pessoais
122	15.06	Seminário <i>online</i> debate a participação social nas políticas públicas
123	15.06	Informações estratégicas é tema da CGU em congresso internacional
124	16.06	Portal da Transparência registra maior número de acessos mensais em 2015
125	16.06	CGU lança novas versões de guias sobre Lei de Acesso à Informação
136	24.06	Autoridades de acesso à informação reúnem-se para discutir transparência
139	26.06	Mato Grosso adere ao Brasil Transparente nesta sexta-feira

Fonte: Elaborada pela autora.

Tabela 6 – Manchetes de 2016 publicadas com o tema Transparência Pública

NÚMERO DE NOTÍCIAS	DATA	TÍTULO
4	03.08	Ministério da Transparência divulga Plano de Dados Abertos 2016/2017
8	05.08	Ministério da Transparência coordena pesquisa sobre fomento à transparência pública
31	08.09	Ministério da Transparência disponibiliza nova busca de recursos da Lei de Acesso
58	28.09	Ministério da Transparência celebra Dia Internacional do Direito ao Saber
76	24.10	Ministério da Transparência realiza Encontro Nacional sobre Governo Aberto
82	09.11	Portal da Transparência comemora 13 anos e registra recorde histórico de visitas
85	11.11	Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da Rede SIC
93	22.11	Ministro da Transparência apresenta balanço de ações no Senado Federal
101	30.11	Transparência determina divulgação dos escritórios de advocacia contratados pela caixa

Fonte: Elaborada pela autora.

3.2 Procedimentos de análise para o grupo das 37 notícias

No conjunto de 37 notícias, foram mapeados em planilha os discursos diretos internos (ANEXO I e K) e externos (ANEXO J) para análise da diversidade de vozes acionadas nas notícias.

Vencidas as etapas de exploração quantitativa, foram obtidos os três conjuntos de conteúdo que serão explorados na análise qualitativa: títulos, textos e discursos diretos.

Após as etapas de delimitação e classificação dos *corpora*, passou-se ao delineamento dos critérios para a análise qualitativa, fixado em dois níveis de profundidade:

- a) Nível 1 – restrições contratuais: dispositivo, identidade, legitimidade – dados externos: finalidade, propósito (CHARAUDEAU, 2008; 2015a; 2015b, FOUCAULT, 1996; BAKHTIN, 2003; 2004) serão aplicados para a análise comparativa dos títulos;
- b) Nível 2 – análise comparativa dos dados internos do contrato, das estratégias discursivas, com foco em interdiscursividade (AUTHIER-REVUZ, 2004) e projeção de *ethos* (AMOSSY, 2013; MANGUENEAU, 2013). Serão aplicados para comparar

os conjuntos de títulos, as notícias com posicionamento discursivo sobre o léxico e discursos diretos de porta-vozes da CGU.

O conjunto de 37 notícias do tema *Transparência Pública* está disponível para consulta, devidamente numerado, no CD que acompanha o encarte da pesquisa, em que também pode ser visto o conjunto de 244 notícias e as planilhas de dados que foram criadas para fundamentar a análise. Sempre que fizermos referência a qualquer das notícias, seu número será identificado entre chaves [01].

4 O CORPUS E SEUS POSSÍVEIS DIZERES

4.1 Resultados e discussão

Como já descrito, o *corpus* em análise é composto por 243 notícias produzidas pelas Assessorias de Comunicação da CGU e do MTFC sobre a atuação, as competências, os projetos e as ações empreendidas pelo órgão. A seguir, apresentaremos a análise subdividida em três categorias principais: 1) aspectos relativos às restrições contratuais, especificamente em relação aos sujeitos e legitimidade; 2) identificação de índices de formações discursivas, por meio de análise de estratégias de seleção de temas perceptíveis no conjunto total de 243 notícias, frequência de aplicação da palavra “transparência” e sentidos atribuídos a ela no conjunto menor de 37 notícias tematizadas como “transparência pública”; e 3) em seguida, apresentaremos índices de interdiscursividade e de estratégias de construção de imagem de si (*ethos*).

Olhar o *corpus* segundo o conceito de dispositivo em sua multidimensão (AGAMBEN, 2009) implica tentar compreender diversas variáveis sócio-históricas que influenciam a conformação dos discursos que são objeto dessa análise. Essas variáveis são inúmeras: o espaço digital em que as notícias são disponibilizadas, os profissionais que integravam as equipes que formularam as notícias nos dois períodos, os ministros-chefes do órgão e os secretários de Transparência em cada período, os partidos políticos à frente do país, os programas de governo de cada gestão, as leis e MPs que regulamentavam e regulamentam a atuação do órgão. Enfim, uma gama extensa de variáveis, as quais vão influenciar na nossa análise neste capítulo.

Tanto a CGU como o MTFC-2016 são órgãos da estrutura governamental, estando, portanto, inseridos na instância política brasileira e em busca de reafirmar uma legitimidade que lhes foi atribuída por dispositivos legais (lei, medida provisória, decreto). Cada mudança nesses dispositivos implica mudança na legitimidade dada e, possivelmente, nas estratégias discursivas de afirmação dessa legitimidade. Como uma das peças do jogo político brasileiro, o órgão posiciona-se politicamente ao proferir seus discursos, é formador de opiniões, insere-se no contexto sociodiscursivo do país e projeta ideias e opiniões que podem refletir os momentos sociais e políticos. A posição do sujeito locutor no organograma administrativo brasileiro, aliada às restrições (ou dados externos) e algumas estratégias (dados internos), como já dito anteriormente, nos permite demarcar o conteúdo que será objeto dessa análise como discurso político-institucional. Temos, então, uma instância de produção que pode ser

entendida como instância política. Quanto à instância de recepção, veremos que o conjunto de interlocutores projetados nas notícias é amplo: jornalistas, cidadãos, outros órgãos da esfera do setor público, empresas do setor privado.

Conforme demonstra o exemplo a seguir, é possível identificar o cidadão como destinatário em notícias que anunciam inscrições abertas ou convidam à participação, como “Cidadãos podem indicar políticas públicas para concorrer ao Prêmio OGP Awards” [38] ou “CGU seleciona voluntários para identificar perfis de usuários do novo Portal da Transparência” [48]; outros órgãos, em dados momentos, também são interlocutores das notícias, sobretudo, quando da orientação sobre programas. Também é possível identificar que jornalistas são destinatários porque as mesmas notícias estavam publicadas em duas áreas no *site*: uma denominada “Notícias”, de onde extraímos o *corpus* desta pesquisa, e outra denominada especificamente “Área de Imprensa”.

Figura 5 – Notícia número 38

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Cidadãos podem indicar políticas públicas para concorrer ao Prêmio OGP Awards

Governo Aberto

Sugestões sobre iniciativas que geraram melhorias nos serviços públicos devem ser enviadas até o dia 10 de abril, ao site [Participa.br](#).

Publicado: 07/04/2015 15h39

Última modificação: 07/04/2015 16h59

Até o dia 10 de abril, **cidadãos e sociedade civil podem sugerir políticas públicas para concorrer ao Prêmio OGP Awards**. Em 2015, o tema é “Melhoria dos Serviços Públicos por meio de Governo Aberto” e as indicações devem ser feitas no site [Participa.br](#).

Promovido pela Parceria para Governo Aberto (OGP), o concurso reconhece iniciativas que envolvam transparência, participação social, tecnologia e inovação que tenham resultado em melhorias concretas nos serviços públicos, como programas de saúde, educação, estradas, segurança pública, entre outros. O usuário pode indicar quantos projetos quiser.

As iniciativas não precisam estar necessariamente nos Planos de Ação do Brasil da Parceria para Governo Aberto. Podem ser outros projetos desenvolvidos por órgãos e entidades do Governo Federal que se enquadrem no tema do prêmio. Os cidadãos podem fazer indicações **até às 12h do dia 10 de abril**.

Depois de recebidas, as sugestões – tanto as enviadas pelos cidadãos quanto as do Governo Federal – serão colocadas para votação até 16 de abril. O dia 17 é a data final para que CGU submeta o nome da iniciativa mais votada como indicada ao prêmio.

Mais informações podem ser encontradas no site [OGP](#) (em inglês).

Fonte: CGU, *online*, 7 abr. 2015.

4.2 Sujeitos/Legitimidade

A legitimidade da CGU e do MTFC para pronunciar-se sobre acesso à informação e transparência foi atribuída por dispositivos legais. Para além das leis de Transparência (101/200) e de Acesso à Informação (12.527/2001), funcionam os decretos presidenciais que delimitaram as atribuições do órgão em 2015 (Decreto 8.109/2013) e em 2016 (Decreto 8.910/2016). A questão da legitimidade é a principal polêmica que demarca os dois períodos escolhidos para análise, em decorrência da mudança de nome e de *status* do órgão responsável pelo fomento do acesso à informação e da transparência, feita em março de 2016. Até 2001, como Corregedoria-Geral da União, o órgão estava legitimado a desenvolver ações de combate a corrupção. Mais adiante, em 2003, recebeu legitimidade (Lei 10.683/2003) para pensar ações de transparência. Sua posição no organograma político do país, segundo especialistas (MENEZES, 2016; SCHREIBER, 2016), era favorável à atuação de um órgão de Estado, com autoridade para fiscalizar e cobrar. Com a mudança para ministério, em 2016, o *status* do órgão é nivelado ao dos demais ministérios, o que o coloca em posição desfavorável para exercer a atribuição de fiscalizador. Veremos, adiante, que o discurso sobre transparência e acesso informação, adotado em 2016 pelo MTFC, sinaliza alterações na legitimidade do órgão que foram oficializadas, a *posteriori*, no final de 2016, por meio de decreto. O silenciamento, que adiante vamos demonstrar em relação a determinados temas, converge para a preocupação levantada por especialistas em relação à perda de legitimidade.

Soma-se à legitimidade atribuída ao órgão, a legitimidade dos partidos políticos no poder e dos gestores que em cada período conduziram a administração do órgão. Em 2015, no governo de Dilma Rousseff (PT), a CGU estava sob a chefia do ministro Valdir Simão e tinha como secretária de Transparência Patrícia Audi. Em apertada síntese, politicamente a CGU estava sob o comando de um partido político que em suas bases defende a democracia participativa, um ministro que vem de carreira pública, com 29 anos de exercício do cargo de auditor da receita federal, que assinou a regulamentação da lei anticorrupção e esteve à frente de outros projetos de gestão pública focados em eficiência, modernização e *compliance*. Exerceu vários cargos de gestão pública, mas não apresenta vínculo partidário explícito. Teve sua atuação à frente da CGU elogiada publicamente pelo sindicato da categoria profissional. Assumiu a CGU após a exoneração, a pedido, de Jorge Hage, o ministro mais longo do órgão que exerceu o cargo por oito anos. A secretária de Transparência também vinha de carreira pública, tendo alcançado reconhecimento pela atuação como Coordenadora Nacional do Projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil, pela Organização Internacional do

Trabalho (OIT), onde coordenou um projeto considerado pela OIT como a melhor experiência internacional da Organização na área *fundraising*⁴⁴. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), foi vencedora do Prêmio Cláudia, na categoria Trabalho Social; e “Mulheres Mais Influentes do Brasil”, na categoria Direitos Humanos (2007).

Em 2016, a chefia do órgão ficou 19 dias, 12 a 31 de maio, a cargo de Fabiano Silveira, que foi retirado após denúncias de envolvimento em corrupção. Em junho, assumiu Torquato Jardim. Especialista em Direito Eleitoral, chegou a ser ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Ao assumir o cargo, o ministro deu declaração polêmica na mídia pedindo que servidores que não se sentissem alinhados politicamente com o novo governo pedissem a exoneração dos cargos. A medida foi tema de intensos debates na mídia.

Servidores da antiga Controladoria-Geral da União (CGU) pretendem entrar com uma representação contra o novo ministro da Transparência, Fiscalização e Controle, Torquato Jardim, que exigiu compatibilidade “política, filosófica e ideológica” dos funcionários que detêm cargo comissionado. (VALOR ECONÔMICO, 2016)

Torquato afirmou ainda que os trabalhos no ministério pressupõem “compatibilidade política, filosófica e ideológica de cada qual com o governo de transição” de Temer. (CONGRESSO EM FOCO, 2016)

No período, a Secretaria de Transparência esteve sob o comando de Cláudia Taya. Servidora pública de carreira, ocupante do cargo de auditora federal de Finanças e Controle, com formação acadêmica em Ciências Econômicas.

Em 2015, a atmosfera política do país já era de baixa credibilidade para o governo eleito, e a CGU dava sinais de encolhimento. O ministro mais longo da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, que ficou oito anos, já havia deixado o cargo e sinalizando que o órgão vinha sendo sacrificado pela falta de orçamento para operações. Em 2016, o cenário é agravado com o início de um governo não legitimado por eleições diretas.

4.3 O que dizem os números

A comparação de dados quantitativos nos revela estratégias de hierarquização de temas (CHARAUDEAU, 2015a) em cada período. Veremos a seguir os comparativos de

⁴⁴ *Fundraising*: ação que uma organização sem fundos lucrativos empreende, a partir de um conjunto de estratégias e processos, para levantar e mobilizar recursos financeiros para o financiamento e a sustentabilidade institucional.

volume total de notícias publicadas, percentual de notícias publicadas por tema e recorrência de aplicação da palavra “transparência” em manchetes e textos.

O volume de publicações foi de 143 notícias em 2015 e 101 em 2016, ou seja, por meio desse canal, a CGU informou seus interlocutores com frequência 30% menor no segundo ano (TABELA 3). A menor frequência de ditos, isoladamente, não é suficiente para sustentar conclusões no plano discursivo, porém associada a outros elementos pode reforçar entendimento e perspectivas. Vejamos, então, o que nos dizem aspectos como tematização e seleção de assuntos.

A análise comparativa do fluxo de notícias por tema permite-nos verificar quais assuntos mereceram mais destaque em cada período e quais foram silenciados ou aproximaram-se do silenciamento. Trata-se de estratégia de seleção do que se pretende dar visibilidade, conforme os interesses de cada gestão, ou, nas palavras de Charaudeau (2015a), hierarquização dos acontecimentos por critério de importância, o que implica o “[...] recorte de um espaço público e uma certa configuração do acontecimento” (p. 137). Essas escolhas estão diretamente ligadas ao modo como o locutor constrói as representações que pretende dar visibilidade. Nos casos da CGU e do MTFC, a filiação à formação discursiva que os discursos prescritos lhes impõem não apaga ou anula a força de outras formações discursivas constitutivas dos grupos no poder, em cada período, o que veremos no decorrer da pesquisa, tanto na seleção de conteúdo, como em outros índices.

A tabela comparativa *Quantidade x Tema x Mês*, disponível a seguir, demonstra que, em 2015, as 143 notícias publicadas foram distribuídas em onze categorias temáticas. Três temas ocuparam 50% da pauta: “Auditoria e Fiscalização” (22,3%), “Transparência Pública” (19,5%) e “Controle Social” (11,8%). Em 2016, treze categorias foram usadas para classificar as notícias e dois temas predominaram, ocupando 60% da pauta: “Auditoria e Fiscalização” (40,5%) e “Institucional” (20,7%).

Tabela 7 – Comparativo de notícias: Quantidade x Tema x Mês⁴⁵

2015												2016													
MARÇO												AGOSTO													
ABRIL												SETEMBRO													
MAIO												OUTUBRO													
JUNHO												NOVEMBRO													
TOTAL												TOTAL													
%												%													
143	2,7	22,3	11,8	2	5,5	6,9	5,5	6,2	9	19,5	7,6	101	4,9	4,9	40,5	0,9	0,9	2,9	0,9	20,7	8,9	1,9	8,9	1,9	0,9

Fonte: Elaborada pela autora.

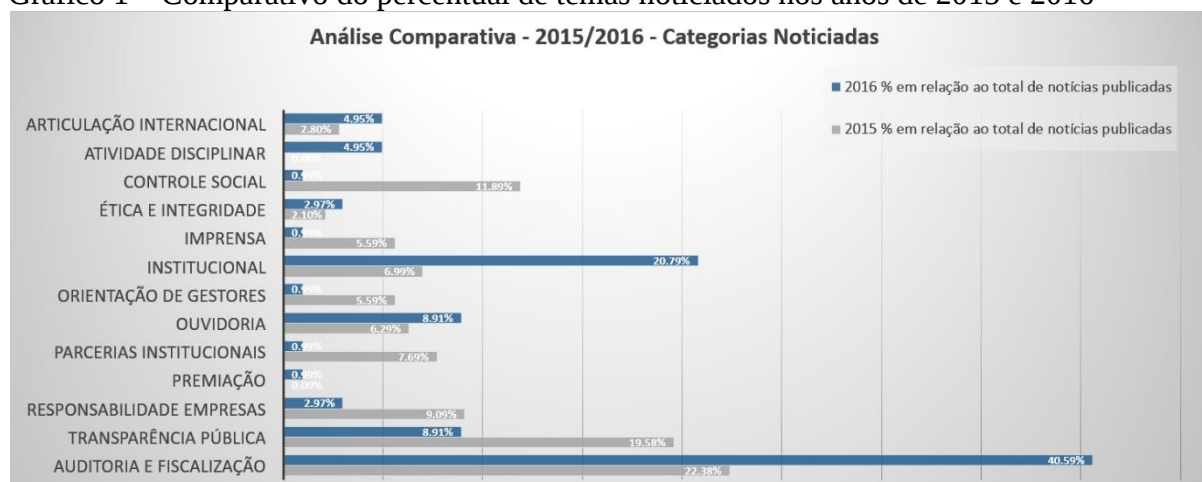
⁴⁵ Caixas coloridas em amarelo representam notícias que têm a palavra “transparência” no próprio título compondo nome próprio como Ministério da Transparência (2016) e Secretária de Transparência (2015). Números em vermelho sinalizam notícias em que a palavra “transparência” foi usada como valor e caixas verdes indicam notícias nas quais a palavra foi usada para compor nomes de programas, iniciativas ou índice.

Da análise comparativa, destacamos que notícias tematizadas como “Transparência Pública” ocuparam 19,5% da pauta em 2015, contra 8,6% em 2016. Já as notícias sobre o tema “Controle Social”, ocuparam 11,8% em 2015 e menos de 1% em 2016. Somados, os temas “Transparência Pública” e “Controle Social” estiveram presentes em 31,3% das notícias em 2015 e em 9,8% em 2016, uma queda média de 44%, o que sugere um movimento de apagamento desses temas no segundo ano.

Porém, verifica-se a intenção de ampliar a visibilidade do tema “Auditoria e Fiscalização”, no período pós-*impeachment*, já que a presença do tema na pauta praticamente dobrou, passando de 22% para 40%. Em síntese, três temas aproximaram-se do apagamento total em 2016, ocupando menos de 1% do volume total de notícias publicadas: “Orientação a Gestores” (0,9%), “Parcerias Institucionais” (0,9%) e “Controle Social” (0,9%). Os temas “Orientação a Gestores” e “Controle Social” estavam diretamente ligados à implementação de acesso à informação e promoção da transparência. O primeiro reunia notícia sobre providência e diretrizes para gestores das esferas estadual e municipal, o segundo dizia das capacitações sobre a LAI.

Entendemos que os dados sobre a hierarquização de temas são índices de pertencimento a formações discursivas. Em 2015, a presença dos temas “transparência pública e “controle social”, em segundo e terceiro lugares em volume de notícias na pauta, indicam a democracia participativa como um lugar de enunciação do órgão. Em direção contrária, a queda de mais de 50% nas notícias sobre transparência pública e o quase silenciamento do tema controle social, em 2016, afasta o MTFC, desse lugar de enunciação.

Gráfico 1 – Comparativo do percentual de temas noticiados nos anos de 2015 e 2016



Fonte: Elaborada pela autora.

A análise das escolhas temáticas, por meio de gráfico anterior, oferece-nos uma primeira noção sobre a diversidade de interlocutores acionados em cada período: o apagamento, em 2016, de categorias como “Controle Social” e “Orientação a Gestores” sinaliza menor acionamento de cidadãos e de gestores públicos responsáveis por implantarem iniciativas de transparência. Já o aumento de notícias na categoria “Auditoria e Fiscalização”, em 2016, aponta para a intensificação de estratégia de promover *ethos* de eficiente, o que vamos ver mais adiante. A tematização das notícias também aponta os primeiros sinais de mudanças na legitimidade conferida ao órgão, quando identificamos, por exemplo, que a classe de notícias sobre “Orientação a Gestores” sumiu da pauta.

Neste ponto importa retomar a análise comparativa dos dois últimos decretos sobre a competência da CGU e do MTFC (pág. 61), onde demonstramos a inclusão da palavra federal no artigo que trata das atribuições da Secretaria de Transparência. Embora oficialmente o MTFC não reconheça que tenha havido alteração na competência na Secretaria (ANEXO K), a hierarquização de temas demonstra o silenciamento de pautas sobre controle social e monitoramento de transparência nos estados. Desta forma, entendemos que, entre agosto e novembro de 2016, o discurso não apenas sinaliza o encolhimento na legitimidade, como também antecipa este encolhimento, que foi prescrito, no final de novembro, por meio do Decreto 8.910/2016.

Outro aspecto que entendemos merecer destaque foi identificar com quais públicos as autoridades da CGU e do MTFC falaram, diretamente, sobre o tema transparência e acesso à informação. Em 2016, as duas notícias ancoradas em discursos diretos ofereceram coberturas de eventos voltados para gestores públicos federais e estaduais e para senadores, ou seja, agentes de governança. Em 2015, as oito notícias ancoradas em discursos diretos apresentaram coberturas de congresso, seminário, conferência, encontro⁴⁶ em que estiveram presentes, segundo apurado nas próprias notícias, comissários de informação de todo o mundo, deputados, ministros, jornalistas, representantes de órgãos, autoridades de monitoramento da Lei de Acesso e gestores dos Serviços de Informação ao Cidadão do Poder

⁴⁶ 1) IX Conferência Internacional de Comissários de Informação (ICIC)

2) Seminário “Transparência e Cidadania”, promovido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pelo senador João Capiberibe (PSB/AP)

3) 3º Encontro da RedeSIC (Sic: Serviço de Informação ao Cidadão)

4) Assinatura de termos de Adesão ao programa Brasil Transparente

5) Resultado de Concurso

6) Lançamento do movimento “De olho na transparência”

7) Seminário “Transparência e Cidadania”, promovido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pelo senador João Capiberibe (PSB/AP)

8) Congresso de Segurança da Informação, Auditoria e Governança de TIC (CNASI 2015)

Executivo Federal, servidores da CGU e de prefeituras. Observa-se, portanto, que, no grupo de notícias do tema “Transparência Pública”, em 2015, o órgão demonstra ter estabelecido debates sobre o tema “transparência” com uma diversidade mais ampla de atores sociais, incluindo autoridades em acesso à informação do exterior e entidades da sociedade civil. Essa disposição em tratar do tema em diferentes espaços públicos é mais um índice de visibilidade da democracia participativa como lugar de enunciação em 2015.

Vamos, a seguir, analisar a frequência e os modos de aplicação da palavra “transparência” no conjunto total de manchetes, nas notícias tematizadas como “Transparência Pública” e em alguns excertos de notícias.

4.4 A aplicação da palavra “transparência”

Ao comparar a recorrência e o modo de aplicação da palavra “transparência” nas 243 manchetes, observamos que, em 2016, a palavra foi aplicada em 72% das manchetes, sendo 71% das ocorrências como substantivo próprio e 60% como substantivo próprio compondo o novo nome do órgão, Ministério da Transparência. Em uma única ocorrência foi usada como tema de seminário. Em 2015, foram registradas 12 ocorrências nos títulos, o que equivale a 8%, sendo sete para compor algum nome próprio, como “Portal Transparência”, e outras três como tema de evento, índice a ser medido ou iniciativa.

Vejamos agora a análise comparativa de sentidos atribuída à palavra “transparência”, nas notícias tematizadas como “Transparência Pública”. A tabela a seguir nos mostra que, nas 28 notícias de 2015, apura-se um total de 111 ocorrências da palavra. Em 21 ocorrências, a palavra foi aplicada como valor e, em 13, como índice medido ou a ser medido. No grupo substantivos próprios, foram apuradas seis ocorrências de nome de cargo, as demais aplicações foram para identificar projetos, programas e leis, sendo as maiores recorrências para “Portal Transparência”, “Programa Brasil Transparente” e “Escala Transparente”, com 26, 17 e 8 aparições, respectivamente. Os levantamentos detalhados estão disponíveis nos anexos G e H.

Tabela 8 – Sentidos atribuídas à palavra “Transparência” nas notícias tematizadas como Transparência Pública

Aplicações da palavra “transparência”	2015	2016
Valor	21	5
Índice	13	0
Substantivo próprio	70	51
Substantivo comum	7	12
Total de ocorrências	111	68

Fonte: Elaborada pela autora.

Em 2016, no grupo de nove notícias publicadas, a palavra foi aplicada 68 vezes, sendo 30 para compor o nome “Ministério da Transparência”. Substantivos, como “Programa Brasil Transparente” e “Escala Brasil Transparente”, praticamente sumiram das notícias, tendo duas e uma aparição, respectivamente. “Portal Transparência” ficou com 11,8% das ocorrências. O não uso dos substantivos indica, no nosso entendimento, a opção pelo silenciamento em relação a programas anunciados, em 2015, como sendo de fomento a transparência em estados e municípios.

Em síntese, temos, por um lado, que a recorrência média da palavra foi maior em 2016, tendo subido de 3,9 para 7,5 por notícia; por outro lado, a aplicação como substantivo próprio para indicar nome do órgão representou 44,2% do total de usos. No comparativo de aplicação da palavra como valor, temos 19% das ocorrências de 2015 e 7,4% de 2016. Observamos, então, em 2015, um uso mais qualificado da palavra “transparência”. Já em 2016, a repetição exaustiva na composição de substantivo próprio nos parece uma estratégia de afirmação da legitimidade do órgão, em movimento de resposta às críticas enfrentadas no momento da criação do Ministério da Transparência.

Comparando excertos em que a palavra “transparência” é aplicada como índice, observa-se que em 2015 são apresentadas provas de verdade, tanto no sentido de demonstrar o cenário analisado e a metodologia seguida, quanto para identificar localidades mais e menos transparentes.

CGU lança índice que mede transparência de estados e municípios

No total, foram analisados 492 municípios com até 50 mil habitantes, incluindo todas capitais, além dos 26 estados e do Distrito Federal. Todos os entes avaliados receberam uma nota de 0 a 10 pontos, calculada pela soma de dois critérios: regulamentação da Lei de Acesso (25%) e efetiva existência e atuação do Serviço de

Informação ao Cidadão (75%). A ideia da metodologia é refletir sobre o cenário de transparência em todo o Brasil. (CGU-95, 2015).

A criação de uma nota gerou um ranking dos entes avaliados. Segundo a escala, os estados do Ceará e de São Paulo são os mais transparentes do país, ambos com nota máxima. Eles são seguidos do Paraná, de Sergipe, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, com notas 9,72; 9,31; 9,17 e 9,17, respectivamente. Em contrapartida, Amapá e Rio Grande do Norte figuram no final da lista com notas zero. (CGU-95, 2015).

Em 2016, a aplicação ocorre em uma notícia que aborda o assunto da transparência no Legislativo, Judiciário e MP, para anunciar o lançamento de um catálogo de boas práticas. Há um único uso do nome Escala Brasil Transparente, na notícia MTFC-4/2016, em que é feita citação das funcionalidades disponíveis ao cidadão.

Ministério da Transparência coordena pesquisa sobre fomento à transparência pública

A pesquisa faz parte da ação nº 1 de 2016 da Enccla e consiste em avaliar a transparência nos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas. O catálogo que será montado a partir do estudo, corresponde ao produto da ação de aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro e da corrupção. (MTFC-8, 2016).

O resultado será compilado em um catálogo de iniciativas de fomento, a ser consultado por entes públicos que necessitam de apoio para dar pleno cumprimento às leis de transparência e acesso à informação. Espera-se também ampliar as oportunidades dos gestores na adoção de medidas de transparência e facilitar o acompanhamento das informações sobre a aplicação dos recursos públicos pela sociedade. (MTFC-8, 2016).

Nos dois períodos, há notícias ancoradas em provas de veracidade, usadas para dar autenticidade aos fatos apresentados: 10 em 2015 (105, 139, 124, 95, 94, 71, 65, 109, 136, 16) e 5 em 2016 (31, 58, 82, 85, 93). O que pode ser destacado nessa estratégia é que nas notícias de 2016, as provas de verdade foram usadas para dar publicidade a números de acesso ao Portal Transparência e a índices de demandas respondidas, para demonstrar a eficiência do órgão.

Ministério da Transparência celebra Dia Internacional do Direito ao Saber

No Brasil, o direito ao acesso às informações públicas está inscrito na Constituição Federal desde 1988. No entanto, só foi regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, que entrou em vigor em maio de 2012. Desde então, o Governo Federal já recebeu 420 mil solicitações à arquivos, estatísticas e relatórios sob a guarda dos diversos ministérios, autarquias e entidades. Desse total, cerca de 98% já foram respondidos em um tempo médio de 15 dias – metade do prazo previsto em lei. (MTFC-58, 2016).

Em 2015, as provas de verdade informaram (“fazer-saber”) um universo mais diversificado e amplo de dados, como apresentar número de adesões ao programa Brasil Transparente, regulamentação da LAI e implantação de SICs [16]; número de acessos ao Portal Transparência [124]; municípios que possuem *site* e portal transparência e atualidade dos dados [71]; cumprimento de compromissos de governo aberto [65]; solicitações recebidas, atendidas e tempo médio de resposta, unidades da federação com mais pedidos e assuntos mais demandados [94]; *ranking* de estados mais transparentes [95 e 139]; pedidos de informação, tempo médio de respostas e acessos [136]; alunos, professores e escolas envolvidos no programa “Um por todos, Todos por um”, número de adesões ao programa “Brasil Transparente” [105]; número anual de acessos ao “Portal Transparência” [109].

Maranhão assina termo de adesão ao Programa Brasil Transparente

A adesão do estado do Maranhão junta-se a outras 1.451 adesões já formalizadas desde a criação do programa há dois anos. Dessas, 34% estão situadas na região Nordeste, 23% no Sul, 20% no Sudeste, 10% no Norte, 12% no Centro-Oeste, além de sete adesões em âmbito nacional. No estado do Maranhão, foram, no total, 27 adesões, contabilizando a de hoje. (CGU-16, 2015).

A comparação entre a finalidade das provas de verdade usadas nos dois períodos mostra que em 2016 os dados divulgados restringiram-se a demonstrar eficiência do órgão, estratégia que reforça uma ideia mais restrita das competências do órgão. Já em 2015, o uso das provas de verdade nos parece ter ido além da finalidade de demonstrar eficiência do órgão, para também prestar contas de modo mais qualificado ao cidadão, até mesmo expondo os entes públicos, como forma de instigar a implementação de medidas de transparência.

Para além da abordagem de Charaudeau, na perspectiva da prova de veracidade, suponho que a abordagem de Perelman sobre o “acordo do preferível”, no que se refere aos “lugares de quantidade”, pode ser aplicada. O uso dos dados que demonstram adesões a programas, acessos aos sites, solicitações atendidas, dentre outros, caracterizam remissão a uma *doxa* que valoriza a quantidade, que é própria do discurso democrático, cujo fundamento central é a deliberação pela maioria. A remissão a esse acordo pré-estabelecido vai facilitar a adesão do coenunciador ao acordo pretendido pelo enunciador, no sentido de que mais adesões, mais acessos são, por si só, concretizadores da transparência. Vejamos dois exemplos concretos:

O Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), registrou, em maio, o maior número de acessos desde a criação do

Portal em 2004: 1,4 milhão. Em 2015, a média mensal ficou em 1,3 milhão, outro recorde atingido. (CGU-124, 2015).

O Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), completa 13 anos em novembro. A sua importância junto à sociedade – como ferramenta que permite a todo cidadão fiscalizar, em tempo real, a aplicação do dinheiro público – está demonstrada no volume crescente de visitas ao site. Apenas em outubro, foram 2.229.022 de acessos (recorde histórico no comparativo mensal desde a criação do site, em 2004). (MTFC-82, 2016).

4.5 Interdiscursividade

Para analisar aspectos de interdiscursividade, pontuamos nosso entendimento de que a LAI é uma formação discursiva da democracia participativa, prescrita para todos os órgãos da administração direta e indireta no Brasil, e, de modo especial, para o órgão responsável por fomentar o seu cumprimento. Porém, ainda que estejam enunciando do mesmo espaço discursivo, a CGU e o MTFC podem deixar transparecer índices de outros posicionamentos ideológicos, ao enunciarem de distintas formações discursivas. Dito de outra forma, ao garantir que o cidadão possa receber e buscar um rol amplo de informações em poder dos governos, ao determinar o fomento da cultura da transparência e o desenvolvimento do controle social da administração pública, a LAI demarca seu local de enunciação na formação discursiva da democracia participativa. Mas, em cada período analisado, índices de diferentes formações discursivas podem ser identificados, dando mostras de outros posicionamentos ideológicos assumidos durante cada uma das administrações do órgão. As formações discursivas a partir das quais o órgão enuncia são decisivas para o delineamento da cultura de transparência e acesso à informação que vai decorrer do marco legal editado sobre o tema.

Maingueneau (1997) pontua que os índices que localizam determinado discurso em uma formação discursiva devem ser entendidos como intertextualidade, ao passo que os índices de oposição a outros discursos seriam entendidos como sinais de heterogeneidade. Segundo Authier-Revuz (2004), a heterogeneidade é explicitada por discursos relatados, modalizações autonímicas, alusões, paráfrases. No *corpus* em análise, observamos a recorrente presença de alusões que remetem ao discurso prescrito nas leis de transparência. Veremos a seguir que situações de intertextualidade são predominantes no *corpus*.

Um mapeamento⁴⁷ das competências da CGU/MTFC relativas ao fomento da cultura da transparência e do controle social, nos permitiu identificar atribuições que são típicas do modelo de democracia participativa: monitorar, conscientizar e fomentar, capacitar e instruir e

⁴⁷ Mapeamento feito no Decreto 7.724, de 24 de maio de 2012, que regulamentou a LAI.

relatar. A partir desse mapeamento de competências, identificamos situações de alusão nas manchetes. Tentaremos a seguir identificar, em enunciados que dão visibilidade ou anunciam o cumprimento dessas competências pela CGU e o MTFC, onde a alusão funciona como índice linguístico da presença de formações discursivas da democracia participativa ou da democracia representativa.

Tabela 9 – Classificação das manchetes segundo situações de alusão à competência prescrita

	2015	2016
Capacita e instrui:	15, 32, 73, 105, 117, 122, 123, 125, 136	76, 85
Conscientiza e fomenta:	10, 38, 48, 50, 56, 85, 87, 105	
Monitora:	16, 66, 71, 95, 139	8
Relata:	65, 94, 95, 124	4, 82, 93

Fonte: Elaborada pela autora.

Em 2015, as nove manchetes que fazem alusão às atribuições de capacitar e instruir anunciam cursos, debates e publicações sobre o tema transparência, como em “CGU lança novas versões de guias sobre Lei de Acesso à Informação” [125], ou em “Workshop sobre Portal da Transparência reúne prefeitos de Roraima” [32]. Conscientizar e fomentar são atributos que podem ser percebidos em oito manchetes que abrem possibilidade de participação do cidadão, como em “Cidadãos podem indicar políticas públicas para concorrer ao Prêmio *OGP Awards*” [38] e “CGU seleciona voluntários para identificar perfis de usuários do novo Portal da Transparência” [48]. O atributo de monitorador é perceptível por meio de situação de alusão em cinco manchetes que destacam a adesão de estados e municípios a programas de transparência ou evolução de implementação de ações de transparência e de acesso à informação, como “Maranhão assina Termo de Adesão ao Programa Brasil Transparente” [16], ou “No RN, 83% dos municípios possuem sítio oficial e 65% têm Portal da Transparência” [71], e ainda “CGU lança índice que mede transparência de estados e municípios” [95]. Em quatro manchetes observa-se situação de alusão ao atributo de relatar dados sobre a evolução de transparência no país: “Em três anos, Executivo Federal recebeu mais de 270 mil pedidos de acesso à informação” [94], ou “Brasil conclui relatório intermediário de auto avaliação da OGP” [65].

Em 2016, mais de 90% das manchetes fazem alusão aos atributos de capacitar e relatar, como em “Ministério da Transparência realiza Encontro Nacional sobre Governo

Aberto” [76] e “Ministro da Transparência apresenta balanço de ações no Senado Federal” [93].

As 28 notícias publicadas em 2015 podem ser distribuídas em quatro grupos, conforme demonstra a tabela de classificação de manchetes a seguir: o das que abordam participação social; as voltadas para prestação de contas sobre transparência; as que anunciam a participação da CGU em debates públicos sobre o tema; e um quarto grupo de divulgação de material educativo. Os assuntos tratados nos quatro grupos recorrem a valores democráticos da participação social, do direito à informação e do diálogo público. Embora a visada predominante nos dois períodos em análise, seja de informar (fazer-saber), veremos que a visada “fazer-fazer” pode demarcar distinções importantes.

Tabela 10 – Classificação das manchetes segundo assuntos tratados

Números e títulos de notícias	Temas
[10] Progresso do 2º Plano de Ação do Brasil é tema de <u>consulta pública</u> [38] <u>Cidadãos podem indicar</u> políticas públicas para concorrer ao Prêmio OGP Awards [48] CGU seleciona <u>voluntários</u> para identificar perfis de usuários do novo Portal da Transparência [50] Prorrogado <u>prazo para indicação de políticas públicas</u> para o Prêmio OGP Awards [56] <u>Curta Brasileiro é o grande vencedor</u> de concurso internacional de acesso à informação [85] CGU no Paraná <u>acompanha</u> lançamento do movimento “De olho na transparência” [87] Conheça e escolha a iniciativa que representará o Brasil no Prêmio OGP Awards [110] <u>Bairro Melhor representará o Brasil</u> na premiação OGP Awards [122] <u>Seminário online debate a participação social</u> nas políticas públicas	Participação social 9 notícias
[16] <u>Maranhão assina termo de adesão</u> ao Programa Brasil Transparente [49] Secretária de Transparência representa CGU em evento no Mato Grosso do Sul [65] <u>Brasil conclui relatório</u> intermediário de autoavaliação da OGP [66] <u>Capital maranhense adere</u> ao Brasil Transparente	Prestação de contas sobre transparência 10 notícias
Números e títulos de notícias	Temas
[71] No RN, 83% dos municípios possuem sítio oficial e <u>65% têm Portal da Transparência</u> [94] Em três anos, Executivo Federal recebeu mais de <u>270 mil pedidos de acesso à informação</u> [95] CGU <u>lança índice que mede transparência</u> de estados e municípios [100] Governo Federal define e-SIC como sistema central de pedidos de informações do Executivo Federal [124] Portal da Transparência registra maior número de acessos mensais em 2015 [139] Mato Grosso adere ao Brasil Transparente nesta sexta-feira (26)	
[32] <u>Workshop sobre Portal da Transparência</u> reúne prefeitos de Roraima [73] Controladoria e autoridades internacionais <u>debatem acesso à informação</u> no Chile”	Participação da CGU em debates públicos 7 notícias

[105] Iniciativas de transparência da CGU são divulgadas em evento para municípios [109] Simão: “Política pública tem que ter o foco do cidadão” [117] 3º Encontro RedeSIC <u>propõe</u> reflexão sobre informações pessoais [123] Informações estratégicas é tema da CGU em congresso internacional [136] Autoridades de acesso à informação reúnem-se para discutir transparência	
[15] CGU e Exército lançam vídeos educativos sobre lei de acesso [125] CGU lança novas versões de guias sobre Lei de Acesso à Informação	Divulgar materiais educativos 2 notícias

Fonte: Elaborada pela autora.

São dez as notícias que anunciam situações de participação social por meio de anúncio de concursos, avaliação de planos, apoio da CGU a movimentos da sociedade civil. Na maior parte das notícias do grupo, a visada “fazer-fazer” está em evidência, conforme demonstram os dois exemplos a seguir. A notícia 10, “Progresso do 2º Plano de Ação do Brasil é tema de consulta pública”, anuncia a possibilidade de a sociedade avaliar o andamento dos compromissos assumidos no Plano de Governo Aberto. Em abordagem mais genérica, a manchete anuncia a abertura de consulta pública, enquanto o subtítulo e o primeiro parágrafo aprofundam a informação, nas passagens “sociedade pode avaliar” e “sociedade pode fazer propostas e opinar”.

Figura 6 – Notícia número 10

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Progresso do 2º Plano de Ação do Brasil é tema de consulta pública

Governo Aberto

Sociedade pode avaliar o andamento dos 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro no âmbito da OGP até o dia 29 de março.

Publicado: 16/03/2015 16h29
Última modificação: 16/03/2015 16h29

Ítems relacionados

Resolução institui grupo de trabalho da sociedade civil na OGP

Está disponível para consulta, no site [Participa.br](#), o Relatório de Progresso do 2º Plano de Ação, no âmbito da [Parceria para Governo Aberto \(OGP\)](#). Até o dia 29 de março, **sociedade pode fazer propostas e opinar sobre o andamento dos 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro**.

A consulta pública apresenta informações sobre cada um dos compromissos, que foram coletadas por meio de pesquisas e entrevistas com representantes dos órgãos e entidades, além de organizações da sociedade civil. Ao final, os cinco maiores serão selecionados e enviados para avaliação do governo.

Fonte: CGU, *online*, 16 mar 2015

A notícia nº 85/2015 anuncia que a CGU esteve presente no lançamento de um programa de iniciativa da sociedade civil voltado para monitoramento de transparência.

Aciona valores da democracia participativa. A abordagem dos temas transparência e participação social vai além da notícia anterior, na medida em que dá visibilidade a um caso concreto de participação social e anuncia apoio, explicitado na voz do chefe Regional da CGU no Paraná:

Juntos seremos sempre mais fortes e conseguiremos otimizar resultados e custos. [...] A CGU tem grande interesse em colocar seus instrumentos de controle à disposição dos integrantes, porque os interesses do grupo vão ao encontro dos objetivos da Controladoria, que é a defesa da sociedade. (CGU-85, 2015).

Figura 7 – Notícia número 85

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

CGU no Paraná acompanha lançamento do movimento “De olho na transparência”

Parceria Institucional

Grupo de trabalho vai analisar dados inseridos nos portais de transparência municipais

Publicado: 11/05/2015 19h25

Última modificação: 11/05/2015 19h34

A Unidade Regional da Controladoria-Geral da União no Paraná acompanhou o lançamento, na quarta-feira (06), do movimento “De olho na transparência”, que vai analisar as contas públicas a partir do conteúdo publicado nos portais de transparência municipais, criados por força da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011). A iniciativa partiu da Ordem dos Advogados do Brasil no Paraná (OAB-Paraná), do Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado do Paraná (SESCAP-PR), do Conselho Regional de Contabilidade (CRCPR) e do Conselho Regional de Economia (Corecon-PR).

A assinatura do termo de cooperação entre as entidades ocorreu na sede do SESCAP-PR, em Curitiba, e contou com a participação do chefe da Controladoria Geral da União, Moacir Rodrigues de Oliveira, e do representante do Ministério Público do Estado, procurador Bruno Sérgio Galatti, que apoiaram a iniciativa e poderão contribuir com as ações do grupo sempre que necessário.

De acordo com o presidente do SESCAP-PR, Mauro Kalinke, o principal objetivo do grupo é garantir mais transparência às receitas e despesas do poder público. “Faremos um trabalho de análise e ampla divulgação para alertar a sociedade sobre como o seu dinheiro é utilizado pelos órgãos públicos”, disse. Se for detectada alguma anormalidade ou indicio de irregularidade nas contas, o grupo levará os fatos às autoridades e órgãos competentes.

O chefe da CGU-Regional/PR garantiu seu apoio ao movimento. “Juntos seremos sempre mais fortes e conseguiremos otimizar os resultados e os custos”, disse, ao destacar que se cada entidade contribuir com sua experiência sobre áreas específicas, a visão sobre a realidade será muito melhor. “A CGU tem grande interesse em colocar seus instrumentos de controle à disposição dos integrantes porque os interesses do grupo vão ao encontro dos objetivos da Controladoria, que é a defesa da sociedade”, afirmou.

Fonte: CGU, *online*, 11 mai 2015.

Com maior ênfase na visada de informação, as 19 notícias que compõem os grupos 2, 3 e 4 fomentam a cultura da transparência por meio de prestação de contas, participação do órgão em debates públicos e divulgação de materiais educativos sobre a LAI. Nos exemplos abaixo, a notícia 71 dá visibilidade ao balanço de municípios que possuem Portal Transparência, explicitando os que possuem portal e os que lançam os dados. Na mesma

direção, a notícia 95 anuncia a criação de um índice que vai medir a transparência em estados e municípios brasileiros.

Com as notícias publicadas sob o tema “Transparência Pública”, em 2016, é possível constituir dois grupos, ambos com destaque para a visada de informação: um com foco na prestação de contas e apresentação de prova de credibilidade e outro que reúne notícias com foco em anunciar a participação do MTFC em debates públicos ou divulgação de iniciativas de transparência.

Tabela 11 – Classificação das manchetes de 2016 segundo temas tratados

Números e títulos de notícias	Temas
[4] Ministério da Transparência divulga Plano de Dados Abertos 2016/2017 [82] Portal da Transparência comemora 13 anos e registra recorde histórico de visitas [93] Ministro da Transparência apresenta balanço de ações no Senado Federal	Prestação de contas sobre transparência 3 notícias
[8] Ministério da Transparência coordena pesquisa sobre fomento à transparência pública [31] Ministério da Transparência disponibiliza nova busca de recursos da Lei de Acesso [76] Ministério da Transparência realiza Encontro Nacional sobre Governo Aberto [85] Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da Rede SIC [58] Ministério da Transparência celebra Dia Internacional do Direito ao Saber [101] Transparência determina divulgação dos escritórios de advocacia contratados pela Caixa	Participação do MTFC em debates públicos 6 notícias

Fonte: Elaborada pela autora.

Em síntese, a análise das ocorrências de alusão, como índice de presença de formações discursivas, nos demonstra que, em 2015, valores como participação e controle social, prescritos na LAI e no Decreto 7.724/ 2012, são retomados em notícias onde se registra a visada incitativa (fazer-fazer) anunciando situações nas quais o cidadão pode participar em alguma medida. Não há notícias que possam ser destacadas pela visada “fazer-fazer”, dando ênfase ao fomento da participação do cidadão ou da sociedade.

4.5.1 Escolhas lexicais

Avançando para a análise comparativa da posição dos sujeitos e escolha lexical nas manchetes, o que mais se destaca no conjunto de 2016 é a recorrência do modelo semântico que coloca o nome “Ministério da Transparência” na posição de sujeito em 72% das manchetes, seguido de verbos de ação, como “divulga”, “apresenta”, “coordena”,

“determina”. O conjunto de verbos escolhidos coloca o MTFC no centro das ações. Não há diversidade de sujeitos. Dessa forma, entendemos que as escolhas feitas, em 2016, para a construção das manchetes, nos permitem concluir que a formação discursiva da democracia representativa é o local predominante de enunciação, naquele recorte temporal analisado. A escolha de verbos de ação como “apresenta” e “determina” pode ser entendida como índices de uma formação discursiva tecnocrata, em que o Estado, conduzido por especialistas legitimados por formação e mandato, provê o cidadão em suas necessidades. Outro traço dessa formação discursiva é o estado posicionado como fornecedor e o cidadão como cliente que recebe uma entrega, dando aspecto de relação econômica à relação estado x cidadão, em uma estratégia de silenciamento dos conflitos de classes.

Em 79% das 28 manchetes de 2015, sobre o tema transparência, os sujeitos são diversificados, vão de programas do governo a cidadãos, estados ou assuntos. O restante (21%) foi iniciado com o nome do órgão ocupando a posição de sujeito. Os verbos escolhidos para a construção das manchetes remetem ao direito à participação social, em exemplos como “seleciona voluntários” (48); “acompanha lançamento de movimento social” (85); outros verbos que sugerem diálogo, participação também foram aplicados nas manchetes: “debate”, “escolha”, “adere”, “propõe”, “reúne”. Neste recorte, é possível compreender com facilidade a natureza ideológica dos signos (MIOTELLO, 2005) e sua função de fazer circular as ideologias. A ausência de um modelo rígido para a construção das manchetes e o destaque dado a outros atores sociais ao serem posicionados como sujeitos nas manchetes, aliados às escolhas verbais, colocam em evidência valores da formação discursiva da democracia participativa. Charaudeau (2015b) lembra que a escolha de valores é uma das estratégias do discurso político. Essas escolhas lexicais posicionam os enunciados de 2015 em uma formação de democracia participativa.

4.5.2 Discursos diretos

Os discursos diretos (ditos) de porta-vozes da CGU e de vozes externas sobre transparência usados para compor as notícias produzidas pela Assessoria de Comunicação do órgão são peças-chave na construção do real pretendido para cada acontecimento a ser relatado. Aprofundando no papel do discurso relatado como índice de intertextualidade, Maingueneau (1997) vai dizer que, quando um locutor fala de uma determinada posição, o uso do discurso direto ou indireto não sinaliza a deliberada aplicação de um recurso retórico, devendo ser compreendida como a demonstração de pertencimento a uma formação

discursiva, ou seja, quem cita um dito, sinaliza uma alteridade constitutiva. Aplicando o raciocínio ao *corpus*, mesmo tendo em vista que o contrato para a produção do discurso institucional prevê o acionamento de vozes da instituição, como forma de legitimar e dar credibilidade ao discurso relatado, é possível observar nesses DDs a manifestação de distintas formações discursivas.

Observaremos as primeiras distinções em aspectos como frequência de uso de discurso relatado, posição hierárquica das vozes selecionadas e pertencimento interno ou externo, lembrando que a estrutura hierárquica do órgão era a mesma nos dois períodos analisados⁴⁸.

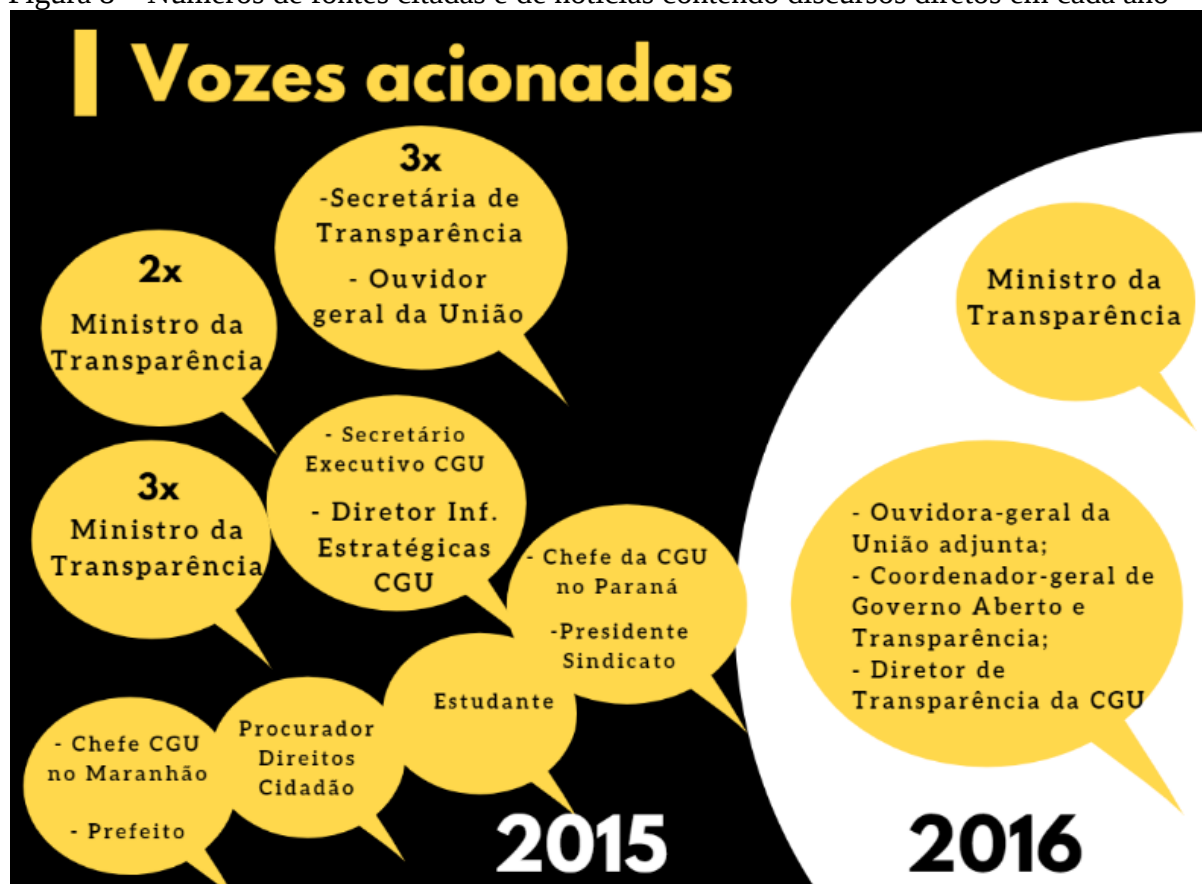
Pelo menos quatro aspectos podem ser destacados na comparação quantitativa: queda de 75% no número de notícias ancoradas em DD (8 em 2015 e 2 em 2016); redução de 70% no total de pontos de vista citados por meio de discursos diretos (17 em 2015 e 5 em 2016); redução de 63% no quantitativo de vozes acionadas (11 em 2015 e 4 em 2016). Nos aspectos gerais, também merecem comparação a diversidade de vozes acionadas nos dois anos. Em 2015, foram citados gestores do órgão de diferentes posições hierárquicas em Brasília e nos estados, representantes da sociedade civil, sindicalista e cidadão⁴⁹. Em 2016, quatro vozes internas⁵⁰ do *staff* da CGU em Brasília foram citadas. Chama atenção ainda, em 2016, a redução de pontos de vista do ministro-chefe a uma situação de comunicação no Senado; a ausência de ponto de vista da secretária de transparência e a ausência de pontos de vista externos.

⁴⁸ No nível imediatamente abaixo ao chefe-maior, que é o ministro, estão os secretários, o corregedor e o ouvidor. Os diretores ocupam o terceiro nível na hierarquia.

⁴⁹ Vozes internas citadas em 2015: ministro-chefe da CGU; secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção; Ouvidor-Geral da União; secretário Executivo da Controladoria-Geral da União (CGU); diretor de Pesquisas e Informações Estratégicas; chefe da unidade regional da CGU no Maranhão; chefe da CGU-Regional/PR. Vozes externas citadas em 2015: procurador regional dos Direitos do Cidadão; estudante de cinema na Universidade Estácio de Sá/RJ; prefeito de São Luiz/MA; presidente do Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado do Paraná (SESCAP-PR)

⁵⁰ Vozes internas citadas em 2016: diretor de Transparência e Controle Social da CGU, ouvidora-geral adjunta, coordenador-geral de Governo Aberto, ministro-chefe da Transparência.

Figura 8 – Números de fontes citadas e de notícias contendo discursos diretos em cada ano



Fonte: Elaborada pela autora.

Tendo como referência a perspectiva de Maingueneau no sentido de que, ao falar de determinada posição, o locutor demonstra pertencimento a formações discursivas identificáveis, que vão sinalizar uma alteridade constitutiva, por meio do contexto sócio-histórico, veremos as situações de alusão e paráfrase nos DDs internos. Para a análise das ocorrências identificadas, dois aspectos nos interessam: como o discurso prescrito na Lei de Acesso à Informação é referenciado nos DD e que outras formações discursivas emergem nos dois períodos. Partiremos para o primeiro aspecto. Conforme demonstram os excertos a seguir, em 2015, observa-se situações de alusão ou paráfrase a todos dos incisos do Art. 3 da LAI, com destaque para o desenvolvimento do “controle social” (V) e do “fomento da cultura da transparência” (IV), que aparecem em três enunciados cada.

Nos discursos diretos citados em 2015, verifica-se recorrentes alusões a incisos da LAI⁵¹. Em um grupo de cinco DDs podem ser percebidas alusões ao inciso que prescreve o

²⁴ “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

“desenvolvimento do controle social da administração pública” (INCISO V), em passagens que exaltam a importância de se estimular o cidadão a avaliar a qualidade dos serviços e do gasto público [16] ou que a política pública tem que ter “o foco do cidadão”. Também observa-se a presença de, pelo menos, um caso onde a sociedade civil organizada compõe sujeito coletivo: “juntos seremos sempre mais fortes [...]”, sendo, portanto, implicada no processo de controle de gastos da administração pública.

Tabela 12 – Ocorrências de alusão nos discursos diretos de 2015

Exemplos de discursos diretos em 2015	Temas
[16] “É importante <u>estimular que os cidadãos avaliem</u> a qualidade dos serviços e do gasto público”, afirmou. [85] “<u>Juntos seremos sempre mais fortes</u> e conseguiremos otimizar os resultados e os custos”, disse. [...] “<u>A CGU tem grande interesse em colocar seus instrumentos de controle à disposição</u> dos integrantes porque os interesses do grupo vão ao encontro dos objetivos da Controladoria, que é a defesa da sociedade”, afirmou [109] “A política pública não pode ter somente foco no cidadão; ela <u>tem que ter o foco do cidadão</u>. Ela tem que ser feita sob medida para os brasileiros”, afirmou. [123] “Sempre noto uma cobrança para que os <u>dados que produzimos estejam disponíveis</u> não só para os auditores e gestores, mas também <u>para a sociedade</u>”, acrescentou. [136] “Isso <u>mostra o interesse e importância da sociedade para a transparência</u>”, afirmou. E concluiu: “<u>Devemos nos unir</u>. Não há protagonismo na prevenção da corrupção. <u>Isso é um dever de todos</u>”.	Alusão ao inciso V
[109] “O objetivo é que <u>qualquer pessoa</u> que não tenha domínio da linguagem e do processo da execução orçamentária e financeira <u>possa acompanhar a alocação dos recursos</u> e saber como está o andamento de cada um dos projetos que são executados com o dinheiro público transferido pelo governo federal”.	Alusão aos incisos II e V
[136] “<u>A construção da cultura de acesso e prevenção é uma criação coletiva. Faz parte da democracia e fortalece a participação de toda a sociedade</u>”.	Alusão aos incisos IV e V
[123] “É preciso tornar o acesso à informação a regra e a negação da informação exceção”	Paráfrase (inciso I)

Fonte: Elaborada pela autora.

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.” (BRASIL, 2011, *online*).

Em 2016, o silenciamento de vozes e a baixa presença de índices de intertextualidade por meio de discurso relatado vão despertar maior atenção, já que as notícias, em sua maioria, são construídas sem recorrer a discursos diretos. Das nove notícias publicadas, apenas duas trouxeram discursos diretos. As outras setes são narrativas objetivas assumidas por um único locutor, sugerindo um discurso centralizador e tecnicista. O inciso mais referenciado no DD (III) é o que trata do uso de tecnologias para divulgação das informações.

Tabela 13 – Ocorrências de alusão nos discursos diretos de 2016

Exemplos de discursos diretos em 2016	Temas
[85] “A <u>integração entre os sistemas e-SIC e e-Ouv</u> é um exemplo. Hoje o e-SIC encaminha, automaticamente, as demandas do cidadão para as ouvidorias, o que facilita o processo de atendimento e resposta”, ressaltou Marlene.	Alusão ao inciso III
[85] “Nosso objetivo é melhorar a qualidade das respostas ao cidadão. Para isso, buscamos identificar os problemas e as boas práticas para o correto cumprimento da LAI”, disse o coordenador.	
[85] “A troca de experiências entre Estados, municípios e o Governo Federal é extremamente importante, pois temos localidades bastante avançadas e outras nem tanto. É preciso compartilhar o que está dando certo em termos de acesso à informação para que haja um equilíbrio neste sentido”, afirmou o diretor.	Alusão ao inciso I
[85] “Os resultados mostram que a lei tem sido realmente utilizada, gerando um impacto positivo para o atendimento ao cidadão”, disse.	Alusão ao inciso II

Fonte: Elaborada pela autora.

Analisando as situações de alusão apontadas anteriormente, podemos observar que em 2015, o inciso V, que prescreve o desenvolvimento do “controle social na administração pública”, é o mais perceptível nas situações de alusão. Em 2016, o discurso volta-se mais para o inciso III que prescreve a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”. Dessa forma, entendemos que, os discursos diretos citados reforçam a percepção de que, em 2015, a CGU enunciou prioritariamente da formação discursiva da democracia participativa. Em 2016, temos reforçada a democracia representativa como local de enunciação mais evidenciado.

Com relação aos discursos diretos externos, não cabe estabelecer comparações já que em 2016 nenhum DD de voz externa compôs as notícias. A ênfase recai sobre o significado discursivo desse silenciamento, que quanto menos polifônico, menos democrático se apresenta. Apenas deixaremos o registro de que, no grupo vozes externas, em 2015, embora não tenha ocorrências em número expressivo, foram citados um prefeito, um estudante e um presidente de sindicato de trabalhadores. Merece destaque o DD do Presidente do Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias,

Informações e Pesquisas no Estado do Paraná (SESCAP-PR) e seus textos de introdução e conclusão. O DD foi usado em notícia de cobertura do lançamento do movimento “De olho na Transparência”, iniciativa da sociedade civil organizada no Paraná.

CGU no Paraná acompanha lançamento do movimento “De olho na transparência”

De acordo com o presidente do SESCAP-PR, Mauro Kalinke, o principal objetivo do grupo é garantir mais transparência às receitas e despesas do poder público. “Faremos um trabalho de análise e ampla divulgação para alertar a sociedade sobre como o seu dinheiro é utilizado pelos órgãos públicos”, disse. Se for detectada alguma anormalidade ou indício de irregularidade nas contas, o grupo levará os fatos às autoridades e órgãos competentes. (CGU-85, 2015).

Note-se que a opção por usar o discurso direto de um representante da sociedade civil organizada, seguida por um discurso indireto no qual o locutor assume um ponto de vista a respeito da ação que poderá ser adotada pela sociedade civil organizada, implica a CGU, em alguma medida, no discurso da sociedade civil. Essa implicação da CGU no compromisso de ser parceira da sociedade civil no fomento da participação social, também reforça as evidências de que, em 2015, a democracia participativa era a formação discursiva a partir da qual o órgão enunciava.

4.5.3 *Uso de operadores argumentativos*

Em 2016, o uso reiterado de operadores argumentativos “além de”, “ainda maior”, (seis ocorrências em três notícias), reforçam nossa percepção de que há um esforço evidenciado de oferecer provas de eficiência, ao ser usado, prioritariamente, para enumerar vantagens de iniciativas adotadas e de modernização de sistemas.

[8] A iniciativa tem por objetivo... além de fortalecer os canais

[31] Além disso a ferramenta conta com campo de pesquisa [...]

[58] Além de constituir um dos fundamentos para a consolidação da democracia, fortalece a capacidade dos indivíduos de participar da tomada de decisões que os afeta [...]

[58] O portal traz os gastos diretos com obra [...] além de cadastros sobre punições aplicadas a servidores.

Em 2015, há três casos de uso do operador argumentativo “além de” em enunciados que enumeram possibilidades de participação da sociedade civil, como nestes excertos da notícia 10: “além do progresso do plano de ação, a sociedade poderá fazer comentários sobre a relação estabelecida entre governo e sociedade civil durante a execução do documento e

sugerir desafios a serem enfrentados [...]” e “além de realizar um plano de ação nacional com compromissos acordados entre governo e sociedade civil, cada um dos países que participam da OGP se comprometem a submetê-lo a uma auditoria independente”.

No excerto da notícia 109, a negação “não pode ter somente foco no cidadão” é um índice de heterogeneidade mostrada. Ela demonstra uma contraposição a um discurso que posiciona o cidadão como mero beneficiário dos serviços prestados pelo estado e não agente ativo no processo. Na mesma direção segue a negação “não há protagonismo na prevenção da corrupção”, no excerto da notícia 136.

[109] A política pública não pode ter somente foco no cidadão; ela tem que ter o foco do cidadão. Ela tem que ser feita sob medida para os brasileiros

[136] “Devemos nos unir. Não há protagonismo na prevenção da corrupção. Isso é um dever de todos”.

As duas situações de negação foram retiradas no grupo de notícias publicadas em 2015. Ainda que o número seja pouco expressivo, permite-nos registrar o acionamento de pontos de vista divergentes no discurso de 2015, o que explicita uma disposição em tomar posição em relação ao tema. Em 2016, não há ocorrências de negação, dado que reforça a busca pela objetividade, pelo silenciamento de pontos de vista contrários.

Veremos a seguir se o cidadão, ou a sociedade, ocupa posição de sujeitos discursivos nas notícias do tema “Transparência Pública”. Relembrando que são 28 de 2015 e 9 de 2016.

4.5.4 A voz do cidadão

De acordo com a teoria Semiolinguística, EU enunciador e TU destinatário são sujeitos do dizer que atuam no circuito interno de uma situação de comunicação. Ao enunciar, o EU pode optar por acionar ou não o TU. Nesse contexto, o ELE, pessoa de quem se fala, é considerada uma não pessoa, ou seja, não é agente participativo no discurso. Veremos adiante que o “cidadão” ou a “sociedade” foram posicionados como “não pessoa” na maioria das notícias analisadas.

Referenciado em quinze das 28 notícias de 2015, e em oito das nove notícias de 2016⁵², o cidadão ocupou invariavelmente a posição de não pessoa (Ele). No entanto, outro aspecto nos parece passível de comparação. Em 2015, em cinco [10, 38, 48, 50, 65] das quinze

⁵² 2015 – a referência aparece em quinze notícias, sendo sete como “sociedade” e seis como “cidadão”. 2016 – a referência aparece em oito notícias, sendo seis como “cidadão”, duas como “sociedade” e duas como indivíduo.

notícias, nas quais o cidadão foi referenciado como não pessoa, o foi em enunciados sobre possibilidade de algum tipo de participação como: “Até o dia 29 de março, sociedade pode fazer propostas e opinar sobre o andamento de 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro” ou “até o dia 10 de abril, cidadãos e sociedade civil podem sugerir políticas públicas para concorrer ao Prêmio *OGP Awards*”. Embora o cidadão não esteja diretamente implicado na situação de comunicação e a visada de informação predomine, as locuções verbais “pode fazer” e “pode sugerir” sugerem visada de incitação. No entanto, outra leitura nos parece possível, se pensarmos na carga ideológica do signo. O verbo poder vem do latim *possum*, que significa “ser capaz de”. Está fortemente associado a uma formação discursiva democrática, remete ao campo da Sociologia, para o qual “poder” está ligado à habilidade de impor uma vontade aos outros. Sendo assim, a escolha por esse verbo tanto pode ser interpretada como uma afirmação do poder do cidadão, por meio da qual se busca incitá-lo a impor sua vontade, como também um ato de “demonstrar-se participativo”, ou seja, recorre-se a um valor democrático para captar pela emoção e atribuir *ethos* de participativo à CGU. Dito de outra forma, a atribuição de *ethos* de empoderado ao cidadão funciona, no mesmo turno, como atribuição de *ethos* de democrático e participativo à CGU. É como se víssemos as duas faces da mesma moeda. Vemos então, que índices de promoção de imagem têm presença forte nas construções discursivas das notícias analisadas. Mais que incitar o cidadão à participação, o discurso nos parece focado em projetar imagens de democrático e de participativo para o órgão.

Em 2016, ocorrência similar foi identificada em apenas uma situação [76], em que o MTFC anuncia o aprimoramento de iniciativas e recursos para o cidadão buscar informações: “O evento é aberto a representantes de órgãos públicos, organizações não governamentais, universidades, movimentos sociais, pesquisadores e cidadãos que atuem com tema”. Observamos que uma objetividade ainda mais rigorosa fica explicitada pelo uso do ver “ser” e predomínio da visada de informação. Os excertos das notícias [31], [82] e [85], tem por finalidade explícita fazer saber os resultados do bom trabalho desempenhado pelo órgão e oferecer demonstrações dos benefícios que resultam para o cidadão. No excerto da notícia [31], a opção pelo uso da locução verbal “pode selecionar”, demonstra os limites do empoderamento proposto para o cidadão, que é de usar os recursos para operar o sistema e ter acesso às respostas de recursos. Portanto, o que vimos, em 2016, é o predomínio da visada de informação e atribuição de *ethos* de eficiência ao MTFC.

Tabela 14 – Excertos onde o cidadão ou a sociedade ocupam posição de não pessoa em 2015 e 2016.

CGU 2015	MTFC 2016
[10] <u>Sociedade pode avaliar</u> o andamento dos 52 compromissos assumidos pelo governo; <u>Sociedade pode fazer propostas e opinar</u> sobre o andamento dos 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro; A <u>sociedade poderá fazer comentários</u> sobre a relação estabelecida entre governo e sociedade civil	[4] Para estabelecer as metas e etapas de priorização de abertura de dados, foram considerados aspectos como: grau de relevância para o cidadão...
[38] <u>Os cidadãos podem fazer inscrições</u> até às 12 horas do dia 10 de Abril cidadãos e sociedade civil podem sugerir políticas públicas.	[8] A iniciativa tem por objetivo reunir soluções de governo aberto que órgãos públicos e sociedade civil tem promovido em todo Brasil, além de <u>fortalecer canais de interação com a sociedade</u> ; Espera-se também ampliar imagem dos gestores na adoção de medidas de transparência e <u>facilitar o acompanhamento das informações sobre a aplicação dos recursos públicos pela sociedade</u> .
[48] A Controladoria-Geral da União está <u>selecionando quatro cidadãos</u> para auxiliar na construção de perfis.	[31] Para consultar decisões relativas apenas uma das instâncias <u>o cidadão pode selecionar a opção desejada no filtro</u> e indicar o órgão, tipo de decisão e instância.
[50] Sociedade tem agora até o dia 3 de maio para <u>sugerir iniciativa</u> ; Cidadão de sociedade civil tem agora até o dia 3 de maio para <u>indicar políticas públicas</u> para representar o Brasil no prêmio OGP Awards.	[58] O objetivo é <u>sensibilizar os cidadãos</u> , em todo mundo, sobre a importância do acesso aos dados e documentos produzidos ou custodiadas pelos órgãos governamentais; além de constituir um dos fundamentos para a consolidação da Democracia, <u>fortalece a capacidade dos indivíduos de participar da tomada de decisões</u> que os afeta e exercer o controle social de forma mais efetiva.
[65] Os <u>cidadãos poderão enviar críticas e sugestões</u> que foram recebidas analisadas e compilados no documento devolutiva.	[76] O <u>evento é aberto</u> a representantes de órgãos públicos, organizações não governamentais, universidades, movimentos sociais, pesquisadores e <u>cidadãos que atuem com tema</u> .
[85] Faremos um trabalho de análise e ampla divulgação para <u>alertar a sociedade</u> sobre como o seu dinheiro é utilizado pelos órgãos públicos; A CGU tem grande interesse em colocar seus instrumentos de controle à disposição dos integrantes, por que os interesses do grupo vão ao encontro dos objetivos da Controladoria, que é a <u>defesa da sociedade</u> .	[82] A sua importância junto à sociedade - como ferramenta que <u>permite a todo cidadão fiscalizar, em tempo real, aplicação do dinheiro público</u> - está demonstrada no volume crescente de visitas ao <u>site</u> ; também <u>é possível ao cidadão realizar cadastro da mala direta para receber</u> , por e-mail, informações sobre liberações de recursos para convênios de um determinado município.
[94] Os assuntos <u>mais demandados pelos cidadãos</u> foram os relacionados à economia e finanças.	[85] Os resultados mostram que a lei tem sido realmente utilizada, <u>gerando um impacto positivo para o atendimento ao cidadão</u> ; <u>nosso objetivo é melhorar a qualidade das respostas ao cidadão</u> .
[109] A política pública não pode ter somente o foco no cidadão; ela <u>tem que ter o foco do Cidadão</u> ; Ela tem que ser <u>feita sob medida para os brasileiros</u> .	
[124] O portal tem o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, ao permitir que o	

CGU 2015	MTFC 2016
<u>cidadão acompanhe como o dinheiro público é utilizado e ajude a fiscalizar.</u>	
[136] A construção da cultura é uma criação coletiva faz parte da democracia e <u>fortalece a participação de toda a sociedade</u> ; Isso mostra o <u>interesse e importância da sociedade para Transparência</u> , afirmou. E concluiu: Devemos nos unir. Maior protagonismo na prevenção da corrupção. Isso é dever de todos	

Fonte: Elaborado pela autora.

Ocorrências de pronome pessoal flexionado na primeira pessoa do plural demonstram que, em alguns DDs citados, em 2015, o cidadão compõe sujeito coletivo, situação que não se observa no ano seguinte. Em 2015, a sociedade, ou o cidadão, aparece em, pelo menos, três situações de sujeito ampliado, aparentemente no intuito de fazer crer, os agentes da Rede Sic e a sociedade, que também são responsáveis pelos avanços alcançados e podem participar e contribuir mais: nos DDs “[...] ‘isso mostra o interesse e importância da sociedade para a transparência’, afirmou. E concluiu: ‘Devemos nos unir. Não há protagonismo na prevenção da corrupção’”, os enunciados de introdução e encerramento sinalizam que o sujeito ampliado da citação inclui (eu + você + eles) a CGU, cada agente do Sic e a sociedade. Na mesma direção, durante o lançamento do movimento da sociedade civil “De olho na transparência”, o discurso direto citado, do chefe da CGU no Paraná, “juntos seremos sempre mais fortes e conseguiremos otimizar os resultados e os custos”, indica sujeito ampliado (eu + vocês), isto é, CGU + outros órgãos públicos + sociedade civil organizada.

Figura 9 – Notícia número 10

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Progresso do 2º Plano de Ação do Brasil é tema de consulta pública

Governo Aberto

Sociedade pode avaliar o andamento dos 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro no âmbito da OGP até o dia 29 de março.

Publicado: 16/03/2015 16h29
Última modificação: 16/03/2015 16h29

Itens relacionados

Resolução institui grupo de trabalho da sociedade civil na OGP

Está disponível para consulta, no site [Participa.br](#), o Relatório de Progresso do 2º Plano de Ação, no âmbito da [Parceria para Governo Aberto \(OGP\)](#). Até o dia 29 de março, sociedade pode fazer propostas e opinar sobre o andamento dos 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro.

A consulta pública apresenta informações sobre cada um dos compromissos, que foram coletadas por meio de pesquisas e entrevistas com representantes dos órgãos e entidades, além de organizações da sociedade civil. Ao final, os cinco maiores serão selecionados e enviados para avaliação do governo.

O relatório de avaliação foi elaborado pelo pesquisador independente Fabro Steibel, que também é responsável por coordenar a consulta. Além do progresso do plano de ação, a sociedade poderá fazer comentários sobre a relação estabelecida entre governo e sociedade civil durante a execução do documento e sugerir desafios a serem enfrentados pela Parceria para Governo Aberto no Brasil.

Para mais informações, acesse comunidade [Governo Aberto no portal Participa.br](#)

Relatório e consulta

Além de realizar um plano de ação nacional com compromissos acordados entre governo e sociedade civil, cada um dos 65 países que participam da Parceria para Governo Aberto se comprometem a submetê-lo a uma auditoria independente.

Esse processo, coordenado pelo Mecanismo de Avaliação Independente (*Independent Reporting Mechanism - IRM*), analisa todos os compromissos do país, apresentando e contextualizando, em linguagem cidadã, os avanços obtidos. Além disso, o IRM opina sobre qual transformador o compromisso foi para os objetivos da OGP. Responsável pela análise, Fabro Steibel foi escolhido por meio de uma chamada pública realizada pela OGP Internacional.

Steibel é fellow em Governo Aberto pela Organização dos Estados Americanos, coordenador-geral de projetos pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro e professor em inovação tecnológica na ESPM Rio.

Fonte: CGU, *online*, 16 mar 2015.

Figura 10 – Notícia número 38

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Cidadãos podem indicar políticas públicas para concorrer ao Prêmio OGP Awards

Governo Aberto

Sugestões sobre iniciativas que geraram melhorias nos serviços públicos devem ser enviadas até o dia 10 de abril, ao site [Participa.br](#).

Publicado: 07/04/2015 15h39

Última modificação: 07/04/2015 16h59

Até o dia 10 de abril, cidadãos e sociedade civil podem sugerir políticas públicas para concorrer ao Prêmio OGP Awards. Em 2015, o tema é "Melhoria dos Serviços Públicos por meio de Governo Aberto" e as indicações devem ser feitas no site [Participa.br](#).

Promovido pela Parceria para Governo Aberto (OGP), o concurso reconhece iniciativas que envolvam transparência, participação social, tecnologia e inovação que tenham resultado em melhorias concretas nos serviços públicos, como programas de saúde, educação, estradas, segurança pública, entre outros. O usuário pode indicar quantos projetos quiser.

As iniciativas não precisam estar necessariamente nos Planos de Ação do Brasil da Parceria para Governo Aberto. Podem ser outros projetos desenvolvidos por órgãos e entidades do Governo Federal que se enquadrem no tema do prêmio. Os cidadãos podem fazer indicações até às 12h do dia 10 de abril.

Depois de recebidas, as sugestões – tanto as enviadas pelos cidadãos quanto as do Governo Federal – serão colocadas para votação até 16 de abril. O dia 17 é a data final para que CGU submeta o nome da iniciativa mais votada como indicada ao prêmio.

Mais informações podem ser encontradas no site [OGP](#) (em inglês).

Fonte: CGU, *online*, 7 abr. 2015

Em síntese, observamos que as recorrentes abordagens alusivas às competências ou às atribuições de monitorar, conscientizar e fomentar, capacitar e instruir são índices de intertextualidade que sinalizam a presença dos discursos prescritos nas leis no discurso relatado que foi produzido pela CGU em 2015. Por conseguinte, nos permite inferir que a democracia participativa é a formação discursiva a partir da qual o órgão mais enunciou em 2015. Em 2016, fica evidenciado o foco no atributo de relatar resultados. A participação social não está em situação de destaque. Entendemos então que, naquele período o órgão enunciou mais frequentemente de uma formação discursiva representativa, com forte viés tecnicista e focada em apresentação de resultados.

4.6 *Ethos* discursivo

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, ao fixar os cinco princípios “[...] que devem nortear o funcionamento da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (*online*) – Legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, estabelece os atributos centrais do *ethos* prévio de todo ente público. Ao conferir à CGU o *status* de órgão de monitoramento e fomento do cumprimento da LAI, a legislação⁵³, incumbindo-lhe do desenvolvimento de ações voltadas para conscientizar, instruir, monitorar, fomentar, relatar, prescreve que seu *ethos*, no que se refere ao princípio da Publicidade, deve também reunir atributos de liderança democrática e de articulador de atores sociais. Na análise que se segue, pretendemos identificar os tipos de *ethos* que foram projetados com maior recorrência em cada período. Alinhados ao entendimento de que seu funcionamento se dá na intersecção entre retórica, pragmática e sociologia (AMOSSY, 2013), vamos analisar aspectos do plano da enunciação e também dos enunciados. O *corpus* será tomado em três recortes: o quadro geral de tematização, a construção das notícias do tema “Transparência Pública” e os enunciados.

4.6.1 *Ethos na seleção dos temas*

Em 2015, o quadro geral da tematização aponta que, em número de notícias produzidas, abaixo do tema relacionado com a atividade-fim do órgão, que é “Auditoria e Fiscalização” (22,3% da pauta), estiveram os temas “Transparência Pública” (19,5%) e “Controle Social” (11,8%). Também mereceram espaço na pauta, os temas “Responsabilidade de Empresas” (9%) e “Orientações a Gestores” (5,5%). Em 2016, registra-se aumento significativo no volume de conteúdo sobre o tema “Auditoria e Fiscalização” (40,5% da pauta). Na sequência, passam a figurar “Institucional” (20,7%) e “Transparência Pública” (8,9%). Por um lado, o tema “Responsabilidade de empresas” tem duas pautas, e “Orientação a Gestores” é silenciado. Por outro lado, o tema “Institucional” ocupa o dobro do espaço da pauta, no comparativo com o ano anterior. Surge um novo tema (com 4,5% da pauta), “Atividade de disciplinar”, sob o qual foram publicadas cinco notícias, sendo duas sobre expulsão de servidores por corrupção, uma delas trazendo um balanço das punições nos últimos 13 anos.

⁵³ “Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

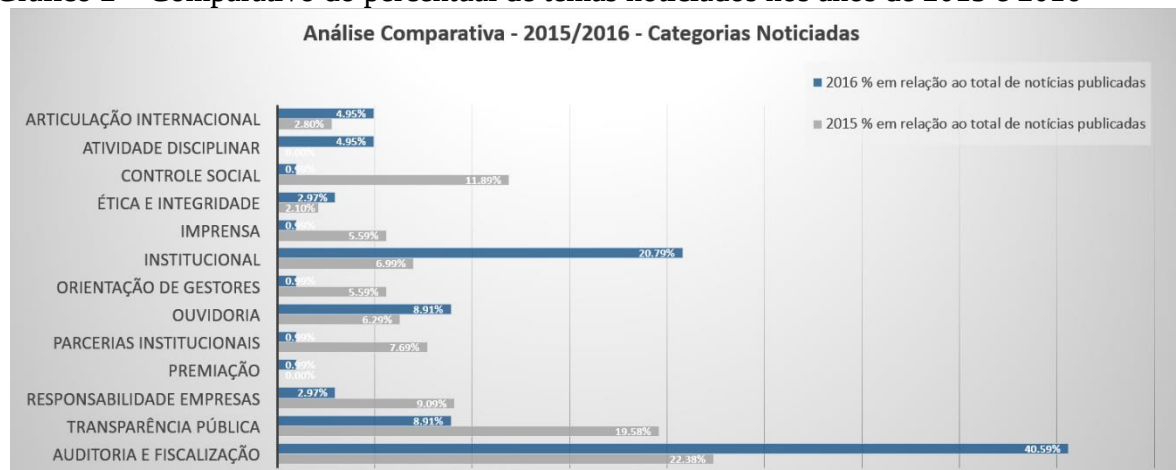
IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional.” (BRASIL, 2012).

O espaço dado a determinado assunto, seja em movimento de ampliação, ou de apagamento, revela traços das estratégias discursivas. A significativa presença de pautas sobre “Transparência Pública” e “Controle Social”, em 2015, sugere que a CGU intenta demonstrar que abrir espaço à participação social está entre as prioridades do órgão, ou seja, projeta *ethos* de liderança democrática. Já a presença de pautas sobre “Orientação a Gestores” e “Responsabilização de Empresas” contribui para a projeção do *ethos* de articulador.

Em 2016, a opção por ocupar mais de 40% da pauta com notícias tematizadas em “Auditoria e Fiscalização” reforça os indícios da intenção de projetar *ethé* de eficiente, fiscalizador, repressor, em aparente resposta às dúvidas lançadas pelo movimento social que previa a perda de espaço e de legitimidade da CGU, com a mudança de *status* para Ministério da Transparência. É possível observar, por um lado, (Tabela 7) que os maiores volumes de pautas sobre o tema estão concentrados nos meses de agosto e setembro, imediatamente após as turbulências relacionadas com a mudança de nome, nos meses de maio e junho. Por outro lado, revela também o alinhamento com competências que o órgão veio a receber em 2017⁵⁴, que coloca em destaque sua atribuição de combate à corrupção.

Gráfico 2 – Comparativo do percentual de temas noticiados nos anos de 2015 e 2016



Fonte: Elaborada pela autora.

O gráfico de percentual de distribuição da pauta por temas demonstra a expressividade das pautas sobre “Transparência” e “Controle Social”, o que foi alterado em 2016, com a

⁵⁴ Nas competências dadas à CGU, em 2017, o combate à corrupção ganha lugar de destaque, no comparativo com a lei anterior, MP 782/2017: “[...] providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (grifo nosso); Lei 10.683/2003: “[...] providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria-geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal”.

destinação de mais de 60% da pauta para conteúdo de “Auditoria e Fiscalização” e “Institucional”, o que reforça o entendimento anteriormente exposto.

Observa-se ainda, em 2016, a entrada de títulos que respondem ao contexto social vivido pelo Brasil, como a punição de servidores por improbidade administrativa, ancorado em dados do passado, em clara demonstração de balanço para prestação de contas: “Governo Federal expulsa 6 mil servidores públicos por atividades contrárias à lei. Principal motivo é a prática de atos de corrupção. Número consolida dados dos últimos 13 anos”; e na mesma direção as manchetes “Oito servidores do IBGE são punidos por fraudes no uso de cartões corporativos” e “Trabalho ocasionou inidoneidade de três empresas por fraudes em licitação e multa a servidores do município de Nossa Senhora do Livramento”.

A estratégia de repetição da palavra “transparência” também pode ser entendida como uma estratégia de projeção de imagem. Foram 72 manchetes elaboradas com a palavra e diversos textos iniciados com ela. A abertura dos títulos com o nome do órgão demonstra as estratégias de afirmação do novo nome e de repetição da palavra transparência, em aparente intenção de explicitar um posicionamento sócio-histórico, no momento em que esse seja talvez o atributo mais esperado pela sociedade em relação ao órgão. A repetição também pode ser percebida como uma forma de se autoafirmar transparente, de fazer crer que a transparência é um valor que não foi perdido, nem está ameaçado no país.

4.6.2 Ethos na construção das notícias sobre “Transparência Pública”

Quanto à construção de enunciados, vamos comparar aspectos relacionados com polifonia e escolhas lexicais. Com relação às marcas de polifonia nos dois períodos, concluímos que houve um movimento de encolhimento, em virtude de redução nos seguintes dados:

- total de notícias ancoradas em DD: de 6 em 2015 para 2 em 2016;
- total de pontos de vista citados: de 10 em 2015 para 5 em 2016;
- redução na diversidade hierárquica de vozes internas;
- ausência de pontos de vista externos em 2016.

Esses dados nos permitem concluir que, em 2015, o discurso da CGU sobre transparência, por um lado, acolheu uma diversidade maior de pontos de vista, o que, somado a outros dados, reforça a projeção de *ethé* de liderança democrática e de articulador social. Por

outro lado, a redução nos números nos ajuda a concluir que em 2016, esses *ethé* não são os mais projetados.

As escolhas lexicais também se apresentam como importantes sinalizadores de *ethé*, nos *copora* comparados. Os verbos de ação aplicados nas manchetes das notícias sobre “Transparência Pública”, em 2016 – “divulga”, “coordena”, “disponibiliza”, “realiza”, “apresenta” (Tabela 6) – contrastam com os de articulação e mobilização social predominantes em 2015 – “participa”, “acompanha”, “seleciona”, “debate”, “adere” (Tabela 5). Dessa forma, entendemos que a recorrência nas escolhas verbais é mais um aspecto que reforça a projeção de *ethos* de eficiente em 2016, ao passo que as escolhas de 2015 reafirmam a projeção de *ethé* de liderança democrática e de articulador de atores sociais (ANEXO M).

Também merece destaque a análise comparativa do uso da visada de “fazer agir” nas notícias sobre participação social. Em 2015, oito delas (10, 38, 48, 50, 56, 85, 87, 110) abordam a participação social, por meio de anúncio de concursos, avaliação de planos, apoio da CGU a movimentos da sociedade civil. Embora usando construção objetiva, a visada de “fazer-agir” pode ser percebida em enunciados que explicitam a amplitude das vagas para qualquer cidadão interessado. Em 2016, a notícia que mais se aproxima dessa visada, anuncia que a CGU vai coordenar uma pesquisa sobre transparência. São escolhas que também contribuem para reforçar os *ethé* de liderança democrática e de articulador em 2015.

O esquema de construção de manchetes usado em 70% das notícias de 2016 – sujeito (Ministério da Transparência) + verbo de ação – projeta um *ethos* de eficiente, mas também de centralizador: “Ministério da Transparência celebra Dia Internacional do Direito ao Saber”, ou “Transparência determina divulgação dos escritórios de advocacia contratados pela Caixa”. O dado contrasta com a ausência de um esquema predominante em 2015, quando o nome CGU ocupou posição de sujeito em 21% das notícias. As construções de manchetes em 2015 apresentam outros atores sociais ou mesmo projetos na posição de sujeitos, como em: “Cidadãos podem indicar políticas públicas para concorrer ao Prêmio *OGP Awards*”, “Bairro Melhor representará o Brasil na premiação *OGP Awards*” ou “Maranhão assina termo de adesão ao Programa Brasil Transparente”. Dado que também reforça os *ethé* de articulados e de democrático em 2015.

Para identificarmos os *ethé* mais recorrentemente atribuídos ao Ministério da Transparência, por meio dos enunciados construídos nos dois períodos, vamos agrupar adiante alguns trechos das 37 notícias tematizadas como “Transparência Pública”: em 2015 os *ethé* de liderança democrática, de articulador social, de monitorador e de fiscalizador e, em 2016, *ethos* de eficiente.

4.6.3. *Ethos de liderança democrática*

Esse primeiro grupo formado por quatro notícias de 2015 (10, 38, 48, 65) evidencia de modo mais destacado o *ethos* de liderança democrática. A intenção já se mostra nas escolhas verbais das manchetes que, conforme destacado anteriormente, priorizam esquemas semânticos que abrigam sentidos de articulação e mobilização. Relação entre governo e sociedade civil. Nos textos 10, 38, 48, 65 e 87, o coenunciador projetado é o cidadão, que é chamado a participar das iniciativas de transparência e do acesso à informação. O *ethos* projetado para esse cidadão é de participante. No excerto da notícia 87, o índice de *ethos* articulador é visível no uso do modo imperativo em “conheça e escolha” a iniciativa que vai representar o Brasil.

Figura 11 – Notícia número 48

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

CGU seleciona voluntários para identificar perfis de usuários do novo Portal da Transparência

Público-Alvo

Entrevistas serão feitas, em Brasília, com quatro cidadãos. Para se candidatar, basta preencher formulário.

Publicado: 10/04/2015 15h50

Última modificação: 10/04/2015 17h37

A Controladoria-Geral da União (CGU) está selecionando quatro cidadãos para auxiliar na construção de perfis que reflitam características e necessidades do público-alvo do Portal da Transparência. A ideia é utilizar esses perfis para orientar no desenvolvimento de layout e de arquitetura de informação do novo Portal da Transparência.

A entrevista será feita pessoalmente, na região central de Brasília, e não haverá ajuda de custo. Para se candidatar, o interessado deve preencher [formulário de interesse](#). Os selecionados serão contatados por telefone (preferencialmente) ou e-mail. A expectativa é que o contato seja feito até o dia 17 de abril para a realização de entrevistas até o dia 29 de abril.

A entrevista será realizada com base em um roteiro estruturado, com duração média de 40 minutos. Serão feitas perguntas sobre preferências pessoais, hobbies, profissão, além de questionamentos específicos sobre o Portal, como, por exemplo, área que costuma acessar mais ou tipo de informação que considera de maior interesse.

Além dos quatro cidadãos voluntários, também serão entrevistados representantes de grupos mais específicos, como: membros da sociedade civil organizada, membros de conselhos de políticas públicas, jornalistas e usuários de dados abertos. Todas essas entrevistas vão auxiliar na identificação de perfis de usuários, a fim de contribuir com processo de construção do novo Portal da Transparência.

Fonte: CGU, *online*, 10 abr. 2015

Figura 12 – Notícia número 87

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Conheça e escolha a iniciativa que representará o Brasil no Prêmio OGP Awards

GOVERNO ABERTO

São seis opções de políticas públicas disponíveis para votação. Prazo vai até o dia 24 de maio

Publicado: 12/05/2015 09h28

Última modificação: 19/05/2015 13h46



Até o dia 24 de maio, cidadãos e sociedade civil podem votar na proposta que representará o Brasil no *Prêmio OGP Awards*. Em 2015, o tema da premiação é “Melhoria dos Serviços Públicos por meio de Governo Aberto”. A votação deve ser feita no site da [Parceria Para Governo Aberto](#) (OGP).

No total, foram recebidas 25 indicações de propostas desenvolvidas por órgãos e entidades do Governo Federal, de estados e de municípios.

Todas as iniciativas foram avaliadas pela equipe da OGP, a partir de critérios

do concurso, e filtradas em seis propostas.

As opções de políticas públicas disponíveis para votação são as seguintes

1. **Bairro Melhor**: iniciativa da Prefeitura de Canoas (RS) que promove a participação popular. O objetivo é dar ao cidadão a oportunidade de escolher onde investir parte do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

Fonte: CGU, *online*, 12 mai. 2015

Nos exemplos anteriores e no conjunto de excertos (ANEXO L), é possível observar que as notícias produzidas em 2015 contribuem para a projeção de *ethos* de liderança democrática para a Controladoria-Geral da União, na medida em que coloca a sociedade em posições de avaliar, de sugerir, de criticar. O coenunciador projetado é o cidadão. Remetem frequentemente à *doxa* “a união faz a força”.

4.6.4 *Ethos de articulador*

Apresenta-se de modo destacado em 10 notícias (16, 32, 56, 66, 71, 73, 105, 125, 136, 139). Além de pretender fazer-saber que o Estado do Maranhão aderiu ao Programa Brasil Transparente, ou seja, que a CGU está cumprindo seu papel de fomentador da transparência, o enunciado (16) coloca a CGU na posição de agente. O *ethos* de articulador é projetado em dois momentos, quando enuncia que o município “aderiu”, o verbo “aderir” pressupõe um trabalho de sensibilização, de diálogo e de articulação da parte contrária, no caso a CGU. O reforço do *ethos* vem em seguida de modo mais explícito no enunciado “o estado passa a

contar com o auxílio da CGU [...]”. Por fim, explicita-se a finalidade do projeto usando o verbo “auxilia”, que indica age junto, em movimento de articulação. O mesmo raciocínio aplica-se os excertos das notícias 66 e 139.

No excerto da notícia 85, o *ethos* de articulador é evidenciado por meio da *doxa* “a união faz a força”, quando em discurso direto dirigido à sociedade civil organizada pronuncia-se “juntos seremos sempre mais fortes”. Nos excertos das notícias 32 e 105, estampadas a seguir, o *ethos* de articulador é projetado em enunciados como:

A intenção (do workshop) foi orientar os gestores sobre a implantação do Portal da Transparência e esclarecer as consequências do não cumprimento das leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, que vão desde a suspensão de repasse de verbas federais aos executivos municipais até ações de improbidade administrativa. (CGU-32, 2015).

Interessados podem aderir ao “Um por Todos”, ao “Brasil Transparente” e à segunda versão da “Escala Brasil Transparente”. (CGU-105, 2015).

Figura 13 – Notícia número 105

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Iniciativas de transparência da CGU são divulgadas em evento para municípios

Evento

Interessados podem aderir ao “Um por Todos”, ao “Brasil Transparente” e à segunda versão da “Escala Brasil Transparente”

Publicado: 25/05/2015 12h24
Última modificação: 19/06/2015 10h41

A Controladoria-Geral da União (CGU) estará presente na XVIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, que ocorre entre os dias 25 e 28 de maio, em Brasília. Promovido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), o encontro tem o objetivo de proporcionar aos gestores municipais a oportunidade de debater melhorias e conquistas para os municípios. Na oportunidade, a CGU contará com stand para promover e apresentar três programas: “Um Por Todos e Todos por Um! – Pela Ética e Cidadania”, Brasil Transparente e Escala Brasil Transparente (EBT).

O programa “Um Por Todos e Todos por Um! – Pela Ética e Cidadania” é uma parceria da CGU com o Instituto Maurício de Sousa que busca envolver estudantes, professores e comunidades em reflexões sobre temas relacionados à gestão do Estado e à organização da sociedade. Durante o evento, será divulgada a portaria da iniciativa e disponibilizado o termo de adesão para os interessados em fazer parte do programa. Desde a criação em 2009, a iniciativa já envolveu 400 mil alunos, 13 mil professores e 1.600 escolas até 2014.

No stand, também será fomentada a assinatura dos termos de adesão do Brasil Transparente, programa no qual a CGU auxilia entes governamentais na adoção de uma série de medidas para efetivar a implementação da Lei de Acesso à Informação. O programa alcançou, até março de 2015, 1.451 adesões. Os interessados poderão conhecer também o Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão Livre (e-SIC Livre) para gestão de atendimentos dos entes.

Por fim, será apresentado o EBT, indicador que avalia o grau de cumprimento de estados e municípios à Lei de Acesso à Informação (LAI). O indicador dá nota de zero a dez ao ente analisado e leva em conta aspectos como regulamentação da Lei de Acesso e desempenho no atendimento de pedido de acesso. A Controladoria receberá inscrições para próxima avaliação, que ocorrerá no segundo semestre de 2015. Na primeira versão, foram analisados 492 municípios, 26 estados e o Distrito Federal.

Fonte: CGU, *online*, 25 mai. 2015.

Figura 14 – Notícia número 32

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Workshop sobre Portal da Transparência reúne prefeitos de Roraima

Controle Social

Evento aconteceu na segunda (30) e foi realizado em parceria pela Unidade Regional da Controladoria-Geral da União e servidores do Tribunal de Contas do Estado (TCE)

por Ascom

Publicado: 01/04/2015 17h58

Última modificação: 06/04/2015 11h07



Não cumprimento das leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação pode suspender o repasse de verbas federais aos municípios.

O Ministério Público Federal em Roraima (MPF/RR) e a Unidade Regional da Controladoria-Geral da União (CGU-Regional/RR) promoveram um *workshop* com os gestores dos quinze municípios do Estado. A obrigatoriedade de implantação do Portal da Transparência foi o tema central do evento, que aconteceu na sede do MPF/RR, em Boa Vista, na segunda-feira (30).

O chefe da CGU-Regional/RR, Max Túlio Ribeiro Menezes. Participou do *workshop*, ao lado do procurador regional dos Direitos do Cidadão, Gustavo Kenner Alcântara, e do procurador titular do Office de Combate à Corrupção, Carlos Augusto Guarilha.

No período da manhã, a programação foi voltada apenas para os prefeitos. As consequências do descumprimento da Lei e a Transparência Pública foram esclarecidas pelos procuradores e pelo coordenador do Núcleo de Ações de Prevenção (NAP), Celso Duarte Sousa Júnior. Também foram discutidas as peculiaridades e dificuldades de cada município, já que está é a oportunidade de se adequarem à lei sem demandas judiciais.

"A intenção (do *workshop*) foi orientar os gestores sobre a implantação do Portal da Transparência e esclarecer as consequências do não cumprimento das leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, que vão desde a suspensão de repasse de verbas federais aos executivos municipais até ações de improbidade administrativa", destacou Kenner.

À tarde, servidores ministraram uma oficina detalhando o passo a passo da implantação do Portal da Transparência. A programação reuniu técnicos da área de informática de cada prefeitura municipal. "Os servidores da CGU e do TCE explicaram aos profissionais de informática como os sistemas das prefeituras podem se comunicar para construir um Portal da Transparência", detalhou Menezes.

Fonte: CGU, *online*, 1 abr. 2015

4.6.5 *Ethos de fiscalizador/monitorador*

Percebe-se sua projeção, de modo mais destacado na notícia 71, quando provas de verdade são usadas para anunciar os níveis de atualização de Portais da Transparência, seguidas por previsão de penalidade para municípios que não atualizarem seus *sites* no prazo fixado, e na notícia 95, ao anunciar o lançamento de índice para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, a Escala Brasil Transparente (EBT).

Figura 15 – Notícia número 71

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

No RN, 83% dos municípios possuem sítio oficial e 65% têm Portal da Transparência

Regionais

Levantamento aponta que 31% dos Portais da Transparência foram atualizados em 2015. Prefeituras de 69% das cidades terão noventa dias pra se adequar

Publicado: 28/04/2015 16h30

Última modificação: 29/04/2015 15h00



A Controladoria-Geral da União no Rio Grande do Norte participou de um levantamento sobre a **transparência** dos municípios no Estado. Entre os **167** municípios, **138 (83%)** possuem site oficial e **113 (65%)** possuem Portal da **Transparência**. Por outro lado, apenas 52 (31%) exibem dados de 2015 em seus sítios eletrônicos.

O resultado do levantamento, realizado em parceria com Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) e CGU, além do apoio do Tribunal de Contas da União (TCU), foi apresentado na segunda-feira (27). A chefe da CGU no Rio Grande do Norte, Benedita Camelo Brito, representou a Controladoria na coletiva de imprensa onde o levantamento foi apresentado.

O escopo do trabalho consistiu em elaborar um levantamento do cumprimento da Lei Capiberibe (LC 131/2009) e da Lei de Acesso à Informação, verificando quais municípios já apresentam portal da transparência e, ainda, quais desses portais já possuem dados de 2015 completos ou parciais.

Os municípios que não apresentam um portal da transparência e aqueles que ainda não possuem dados atualizados de 2015 serão notificados. O Ministério Público emitirá uma recomendação fixando prazo de 90 dias para a adequação. Caso o município não solucione a lacuna, a União e o governo do Estado serão instados a suspenderem as transferências voluntárias - situação que pode gerar grande impacto nas finanças desses municípios.

Fonte: CGU, *online*, 28 abr. 2015

4.6.6 Ethos de eficiente

É o tipo projetado com maior frequência e intensidade, em 2016, alcançando relevo mais expressivo em cinco, das nove notícias publicadas (4, 8, 31,76 e 85), construídas com léxicos que remetem à eficiência, como “novo *layout*”, “interface amigável”, “maior detalhamento de filtros”, “maior agilidade e efetividade”, “aprimorar padrões de desempenho”.

Figura 16 – Notícia número 31

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Ministério da Transparência disponibiliza nova busca de recursos da Lei de Acesso

Direito do Cidadão

Sistema recebe melhorias de layout e disponibiliza mais filtros de pesquisa

Publicado: 08/09/2016 14h19
Última modificação: 08/09/2016 14h19

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), antiga Controladoria-Geral da União, disponibiliza desde agosto [sistema de busca](#) de decisões emitidas nas instâncias recursais da Lei de Acesso à Informação. A ferramenta recebeu melhorias e apresenta agora novo layout com interface amigável, proporcionando ainda maior detalhamento dos filtros de pesquisa.

Para consultar decisões relativas a apenas uma das instâncias, o indivíduo pode selecionar a opção desejada no filtro e indicar órgão, tipo de decisão e instância. Além disso, a ferramenta conta com campo de pesquisa com busca por meio de palavras-chave. O sistema se aplica apenas para decisões do [Ministério da Transparência](#) e da [Comissão Mista de Reavaliação de Informações \(CMRI\)](#).

A transparência das decisões de recursos proporciona maior agilidade e efetividade na aplicação da Lei de Acesso à Informação. Também possibilita o compartilhamento de entendimentos em relação a temas recorrentes em pedidos de acesso. As decisões servem como referências relevantes sobre o posicionamento dessas instâncias, ajudando tanto na formulação do pedido quanto na resposta da solicitação.

Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/11 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. É responsabilidade da Ouvidoria-Geral da União, área do MTFC, garantir a transparência passiva no âmbito do Poder Executivo Federal. Em caso de negativa de acesso, o solicitante pode entrar com recurso perante o órgão demandado. Se negado, o pedido é direcionado para o Ministério da Transparência e, se necessário, para a CMRI, que é a última instância recursal.

Desde que entrou em vigor, o Ministério da Transparência já julgou mais de cinco mil recursos. Em 58% dos casos, o órgão determinou a entrega da informação ao requerente. Na maioria destes casos, a determinação do MTFC foi acatada antes da decisão do recurso, antecipando para o cidadão os efeitos de um possível deferimento.

Fonte: CGU, *online*, 8 set. 2016

Figura 17 – Notícia número 85

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da RedeSIC

Evento

Serviços de Informação ao Cidadão do Executivo Federal discutiram melhorias dos conteúdos de respostas e atendimentos

Publicado: 11/11/2016 09h27

Última modificação: 11/11/2016 09h46

Crédito: Ascom/CGU



Objetivo foi identificar e compartilhar os avanços e as melhores práticas relacionadas à transparência e ao acesso à informação pública.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) realizou, nesta quinta-feira (10), na Escola Nacional da Administração Pública (Enap), o V Encontro da Rede de Serviços de Informações ao Cidadão (RedeSIC). O objetivo é identificar e compartilhar os avanços e as melhores práticas relacionadas à transparência e ao acesso à informação pública, de modo a aprimorar os padrões de desempenho dos entes governamentais.

Na ocasião, autoridades de monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI), técnicos e colaboradores dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, além dos Estados e municípios, debateram temas como qualidade das respostas aos pedidos de informação, dados abertos, exceções previstas na LAI, entre outros assuntos.

Na abertura, o diretor de Transparência e Controle Social da CGU, Otávio Castro Neves, ressaltou que o encontro trouxe pela primeira vez a participação dos demais entes federativos. "A troca de experiências entre Estados, municípios e o Governo Federal é extremamente importante, pois temos localidades bastante avançadas e outras nem tanto. É preciso compartilhar o que está dando certo em termos de acesso à informação para que haja um equilíbrio neste sentido", afirmou o diretor.

A ouvidora-geral da União adjunta, Marlene Albuquerque, destacou que nos últimos quatro anos, desde a entrada em vigor da LAI, houve grandes avanços para otimizar procedimentos de acesso à informação e esforços no sentido de medir a satisfação dos usuários de serviços públicos. "A integração entre os sistemas e-SIC e e-Ouv é um exemplo. Hoje o e-SIC encaminha, automaticamente, as demandas do cidadão para as ouvidorias, o que facilita o processo de atendimento e resposta", ressaltou Marlene.

Compuseram também a mesa de abertura, a diretora de Planejamento e Gestão do Ministério do Planejamento, Maria Fernanda Bittencourt e a coordenadora-geral da Enap, Regina de Souza.

Palestras

O diretor de Transparência da CGU, Otávio Neves, apresentou as trajetórias e os desafios da LAI no Brasil. A pesquisa mostra que dos quase 430 mil pedidos de acesso à informação recebidos pelo Governo Federal, entre maio de 2012 e outubro de 2016, 96% foram feitos por meio do sistema e-SIC e aproximadamente 99% foram respondidos. "Os resultados mostram que a lei tem sido realmente utilizada, gerando um impacto positivo para o atendimento ao cidadão", disse. O diretor apontou ainda, como um dos grandes desafios, a homogeneidade do acesso à informação em todas as esferas e poderes.

O coordenador-geral de Governo Aberto e Transparência, Marcelo Vidal, deu continuidade à programação ao apresentar as avaliações feitas pela CGU sobre aspectos operacionais da LAI. O monitoramento apontou melhorias, mas também possibilidades de aprimoramento. Foram constatados erros de procedimento nos tipos de resposta e restrição de conteúdo, assim como casos de linguagem rebuscada. "Nosso objetivo é melhorar a qualidade das respostas ao cidadão. Para isso, buscamos identificar os problemas e as boas práticas para o correto cumprimento da LAI", disse o coordenador.

A programação reservou ainda a mesa redonda "Dados Abertos: Novas Perspectivas", assim como debates em eixos temáticos, com temas sobre a LAI, a qualidade do acesso à informação e o programa [Brasil Transparente](#).

Fonte: CGU, *online*, 8 set. 2016

4.6.7 *Ethos projetado do cidadão*

Com base no referencial teórico de Amossy (2013) e Maingueneau (2013) sobre *ethos*, pode-se perceber, ao analisar aspectos do enunciado, no conjunto total das 243 notícias, que as opções temáticas em cada período colocam em evidência tentativas de projeção de diferentes *ethé*. Como já visto no referencial teórico, para pronunciar seu discurso, o orador necessariamente precisa formar uma representação do auditório com o qual pretende falar para que possa projetar uma imagem semelhante à esperada pelo auditório (AMOSSY, 2013). Nesse sentido, considerando a distribuição temática das notícias, (é possível observar distintas representações do cidadão), observa-se que há uma representação de agente do cidadão usuários da *internet* nos títulos tematizados como controle social, que ofertam oportunidades de capacitação para exercício do controle social.

O orador vai tentar projetar um *ethos* que seja equivalente ao que seu auditório espera dele, por isso ancora sua imagem em *doxas*. Em 2016, após uma série de escândalos de corrupção, a destinação de 40% da pauta de notícias em matérias sobre fiscalização, com títulos construídos tendo “Ministério da Transparência” como sujeito seguido de verbos de ação, sugere a representação de um auditório ansioso pelo combate à corrupção e, uma clara intenção do MTFC de corresponder a projeção de um *ethos* combativo, atuante, punitivo. “É a representação que o enunciador faz do auditório, as ideias e as reações que ele apresenta, e não sua pessoa concreta, que modela a empresa da persuasão” (AMOSSY, 2013, p. 124).

ARREMATANDO OS ACHADOS

Esta pesquisa teve como propósito analisar comparativamente o discurso da transparência apropriado, diacronicamente, pelo órgão responsável por fomentar o acesso à informação e à transparência no Brasil: a Controladoria-Geral da União, em 2015, ou Ministério da Transparência Fiscalização e Controle, em 2016. Foram três as hipóteses de pesquisa: a de que, em 2015, o discurso da transparência era mais frequentemente entrecortado pelo da participação social e, em 2016, pelo de combate à corrupção; a de que o cidadão, em ambos os períodos, era interlocutor raramente posicionado como agente indispensável no processo; e a terceira hipótese foi a de que os discursos propagados, tanto em 2015 como em 2016, tinham como prioridade atender interesses institucionais, projetando *ethos* diversos, especialmente os de credibilidade e eficiência.

Revisitando os cenários, no plano internacional, tomando como referência o gráfico de promulgação de leis de transparência, entre 1999 e 2013 (FIGURA 3), observa-se dois grandes movimentos, um de ascensão entre 1999 e 2003 e outro de estabilização entre 2004 e 2013. Em 2011, o Brasil assinou o pacto pelo governo aberto e, em seguida, promulgou sua Lei de Acesso à Informação, com vigência a partir de 2012. Na perspectiva discursiva, dois aspectos ganham relevo: um discurso global sobre governo aberto e transparência estava em evidência no período, o que influenciou a adesão do Brasil aos princípios. No plano interno, com a reeleição, em 2014, o governo que seguiu no poder era o signatário direto do compromisso internacional, o que pressupõe alinhamento naturalmente mais expressivo com o projeto e, por conseguinte, com o discurso. Esses dois aspectos, sem dúvida, foram decisivos para o delineamento do discurso da transparência projetado pela CGU em 2015, cenário que foi modificado em 2016, pós-*impeachment*, e também refletiu no discurso sobre o tema.

Em 2015, a democracia participativa era a formação discursiva a partir da qual enunciava-se mais frequentemente, o que foi percebido em escolhas lexicais, em índices de polifonia e de heterogeneidade e também nos *ethé* projetados. A prevalência de verbos que sugerem diálogo e participação, como debate, acompanha, seleciona, adere, conheça e escolha, alia-se à baixa aparição da CGU como sujeito em enunciados construídos com verbos de ação e a frequente aparição de outros atores sociais como sujeitos nos enunciados. Na categoria de análise heterogeneidade, ocorrências de alusão demonstram, com alta frequência, a adesão da CGU ao discurso da transparência prescrito nas leis, colocando em relevo uma

formação discursiva democrática com ênfase na participação social. Os *ethé* de liderança democrática e de articulador social foram frequentemente atribuídos ao órgão, naquele ano.

Em 2016, a alta recorrência de verbos de ação, como “divulga”, “coordena”, “realiza”, “apresenta”, em enunciados em que o Ministério da Transparência aparece como sujeito, são índices de que, naquela ocasião, a formação discursiva a partir da qual o órgão passou a enunciar com mais frequência foi a democracia representativa. Esses índices, aliados ao uso reiterado de operadores argumentativos colocaram em evidência os resultados da atuação e o valor das entregas feitas pelo órgão ao cidadão, em detrimento do fomento da participação e do controle social. Todos esses índices discursivos convergem para o cenário sócio político do Brasil, em 2016, quando as lideranças políticas, que não alcançaram o poder pelo voto direto, recorrem à legitimidade por formação, explicitando índices e projetando *ethos* de eficiência.

Na mesma trilha, a adoção do nome Ministério da Transparência e a repetição diária e maciça em, por exemplo, 60% do total de manchetes, ou 3,5 vezes em cada notícia do tema “Transparência Pública”, sugere uma relação de posse “órgão x transparência”, o que na perspectiva discursiva pode ser entendido como um sinal de que lá, e somente lá, estão as pessoas competentes e incumbidas de resolver a questão da transparência, ou seja, o cidadão é um beneficiário desse serviço e não um agente indispensável para sua concretização. Esse entendimento parece ainda mais evidente quando buscamos referência em nomes de órgãos similares em países da América do Sul, bem avaliados no quesito acesso à informação, por terem constituído órgão independentes de fomento e recurso. No Chile, funciona o *Consejo para la Transparência*, nome alinhado com uma ideia de que pessoas estão organizadas pensando caminhos em direção à transparência; no México, o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública, denominação, no mínimo, neutra.

Dados como a baixa recorrência de notícia sobre transparência na pauta, o silenciamento de notícias sobre controle social e o posicionamento do cidadão como beneficiário dos serviços do Ministério da Transparência vão ao encontro da preocupação de diversos pensadores da democracia, explicitada em Jorge Santa Ritta (2017), justamente no sentido de que o foco no parecer pode dispersar o foco no ser e no promover:

Governos verdadeiramente transparentes não se ocupam de apresentar os fatos ao público, eles estão – diga-se não são colocados – à disposição exatamente por serem públicos [...] Governos que adotam o princípio da transparência tendem a legitimar suas ações a partir dos resultados, deixando de lado o que fora inicialmente proposto ou pretendido, isto é, transmuta-se a ideia original tantas vezes quanto necessário para que o produto reflita tão somente o que apresentado ao público. (SANTA RITTA, 2017, p. 165).

Confirmando a hipótese inicial, o cidadão foi posicionado discursivamente, nos dois períodos, como não pessoa, sempre na posição de terceira pessoa do singular, aquele de quem se fala e não com quem se fala. No entanto, merece registro o fato de que, em 2015, o cidadão ou a sociedade foram citados nas notícias com frequência 80% maior, do que em 2016, em enunciados que abriram possibilidades para alguma forma de participação em iniciativas relacionadas à transparência e ao acesso à informação, como em “Até o dia 29 de março, sociedade pode fazer propostas e opinar sobre o andamento de 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro”.

Os dados relativos à restrição de pautas sobre controle de iniciativas de transparência e acesso à informação em estados e municípios possibilitaram-nos ainda demonstrar que a seleção de temas detectada, entre agosto e novembro de 2016, já antecipava um encolhimento na legitimidade do órgão, que foi implementado, por decreto, no final em novembro. Ou seja, nas entrelinhas do discurso político-institucional, podem estar evidências de ações, ainda em processo de articulação nas administrações públicas, e a Análise do Discurso oferece uma perspectiva analítica para identificar índices dessa natureza, possibilitando, assim, uma leitura mais crítica do contexto político social.

Por fim, os contornos dos discursos ofertados nos espaços públicos digitais, que são os *sites* da CGU e do MTFC, marcados por fortes tendências de atribuir *ethé* positivos ao Órgão, nos dois períodos e o silenciamento do cidadão como voz no processo, demonstram um distanciamento dos princípios da comunicação pública e colocam em evidência a prioridade dada à comunicação organizacional, com vistas a promover a imagem do órgão.

Conforme imaginávamos no início desta pesquisa, as notícias publicadas pela CGU e o MTFC oferecem índices discursivos que possibilitam interessantes estudos sobre o discurso da transparência e acesso à informação no Brasil, no contexto político pré e pós-*impeachment*. Entre as possíveis hipóteses que se abrem, podemos citar um estudo dedicado à análise do léxico empregado, um estudo dos reposicionamentos desse discurso, desde 2001, quando a CGU começou a publicar notícias na *Internet*; estudo comparativo de notícias produzidas pelo órgão e suas repercussões na mídia comercial; análise comparativa de discursos da transparência em estados e municípios administrados pelo PT e por partidos de oposição. Este foi apenas um dos recortes possíveis para a análise do discurso da transparência no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *O que é contemporâneo?* E outros ensaios. Tradução de Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó (SC): Argos, 2009.

ALÓ, Claudia Cappelli. *Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos*. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Informática) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

AMARAL, Clarissa. *Comunicação pública e participação política: Estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e comunicação na Bahia*. 2014. 359f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

AMORIM, Paula Karini. *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. 2012. 348f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BENHABIB, Seyla. *Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas*, in *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. Polity Press, Cambridge, England, 1992). pp. [89]-120.

BURGARELLI, Rodrigo. *Transparência governamental e accountability – uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo*. 2015. 68f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

AMOSSY, Ruth (org.). *Imagens de si no discurso: a construção do ethos*. Tradução de Dílson Ferreira da Cruz, Fabiana Komesu e Sírío Possenti. São Paulo: Contexto, 2013.

ANGÉLICO, Fabiano. In. MENEZES, Dyelle. Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país. *Contas Abertas*, 16 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/pYhH7Y>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. Heterogeneidades enunciativas. *Cadernos de Estudos Lingüísticos*, Campinas (SP), v. 19, p. 25-42, jul./dez. 1990.

AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. Heterogeneidade mostrada e heterogeneidade constitutiva: elementos para uma abordagem do outro no discurso. In: AUTHIER-REVUZ, Jacqueline. *Entre a transparência e a opacidade: um estudo enunciativo do sentido*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004. p. 11-80.

BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e filosofia da linguagem: Problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem*. São Paulo: Hucitec, 2004.

BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública entre o acesso e a apropriação social*. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____, *O futuro da democracia*. 12. reim. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <<https://goo.gl/qWHHsM>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 5 mai., 2000. Seção 1.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 set. 2001.

BRASIL. Decreto n.º 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2003.

BRASIL. Decreto n.º 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 25 jan. 2006.

BRASIL. Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 2, 28 mai., 2009. Seção 1.

BRASIL. Decreto n.º 6.930, de 6 de agosto de 2009. Dá nova redação ao art. 3º do Decreto no 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 ago. 2006.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Edição Extra, p. 1, 18 nov., 2011, Seção 1.

BRASIL. Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Edição Extra, p. 1, 16 mai., 2012.

BRASIL. Decreto n.º 8.109/2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Edição Extra, p. 1, 17 set., 2013.

BRASIL. Decreto n.º 8.910/2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Edição Extra, p. 1, 22 nov., 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/AmsPiJ>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 13341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 2, 30 set., 2016b. Seção 1.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 mai., 2016c. Seção 1. Disponível em: <<https://goo.gl/HFqYLy>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Emenda modificativa à Medida provisória n.º 726, 12 de maio de 2016. Senador José Pimentel. Brasília: Senado Federal, 16 maio 2016d. Disponível em: <<https://goo.gl/a6ci7U>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Emenda supressiva à Medida provisória n.º 739, 12 de maio de 2016. Senador Ivan Valente. Brasília: Senado Federal, 18 maio 2016e. Disponível em: <<https://goo.gl/D95JJn>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Medida Provisória n.º 782/2017, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 mai., 2017.

BRANDÃO, Helena Nagamine. *Introdução à Análise do Discurso*. 7. ed. São Paulo: Editora da Unicamp, 2004.

BRANDÃO, Elizabeth. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. 2. reim. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-33.

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

CAMARGO, Wadson. *As derivas de sentidos sobre transparência no Portal Minas Transparente*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências da Linguagem) – Universidade do Vale do Sapucaí, Pouso Alegre (MG), 2017.

CAMPOS, Kamila. *O acesso à informação pública e as novas tecnologias de informação e comunicação sob o neoliberalismo no Brasil: os Portais de Transparência como instrumento ideológico*. 2015. 138f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luiz, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CARIELLO, Rafael. As contradições de Lula no combate à corrupção. *Revista Piauí*, 23 mai. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/SG6akv>>. Acesso em: 12 out. 2017.

CASTELO BRANCO, Gil. In: MENEZES, Dyelle. Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país. *Contas Abertas*, 16 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/pYhH7Y>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CENTRO Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Estudos de Linguagens. *Linhas de Pesquisa*. Disponível em: <<https://goo.gl/938oux>>. Acesso em: 5 jan 2017.

CHARAUDEAU, Patrick. Visadas discursivas, gêneros situacionais e construção textual. In: MACHADO, Ida Lucia; MELLO, Renato. *Gêneros reflexões em análise do discurso*. Belo Horizonte: NAD/FALE/UFMG, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/qUjWb4>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CHARAUDEAU, Patrick. *Linguagem e discurso: modos de organização*. São Paulo: Contexto, 2008.

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso das mídias*. Tradução de Ângela M. S. Correa. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015a.

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso político*. Tradução de Fabiana Komesu e Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2015b.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2008.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas et al. (Coords.). *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso a Informação: direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CORRÊA, Cláudio. In. MENEZES, Dyelle. Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país. *Contas Abertas*, 16 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/pYhH7Y>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CORRUPÇÃO desvia R\$ 200 bi, por ano, no Brasil, diz coordenador da Lava Jato. *Estadão*, 15 set. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/7fH22Z>>. Acesso em: 23 maio 2017.

DUCROT, Oswald. Pressupostos e subentendidos: a hipótese de uma semântica lingüística. DUCROT, Oswald. *O dizer e o dito*. Campinas, (SP): Pontes Editores, 1987. p. 13-30.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul (SP): Difusão Editora, 2011. p. 121-134.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: accountability e política da Publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/GdMwnW>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

FINAN, Frederico; FERRAZ, Claudio. *Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians*. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/BQ9uiF>>. Acesso em: 22 out. 2017.

FIORIN, José Luiz. *Introdução ao pensamento de Bakhtin*. São Paulo: Ática, 2008.

FONTES, Gabriel. Em vídeo, novo ministro da Transparência sugere a servidores contrários a Temer que se demitam da CGU. *Congresso em Foco*, 2 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZBxCnp>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 1996.

_____, O Panoptismo. In: Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Trad. Raquel Ramalhete. 39 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 186-214.

GHIRALDELLI, Paulo. O que é Ideologia. *YouTube*, 24 jul. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/jrVoYB>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAGE, Jorge. In. SCHREIBER, Mariana. Eliminar CGU enfraquece combate à corrupção, diz ex-ministro. *BBC Brasil*, Brasília, 3 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/UY13rn>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

JOÃO PAULO XXIII. *Carta encíclica*. In: SOLENIDADE DA CEIA DO NOSSO SENHOR, Vaticano, 11 abr. 1963. Disponível em: <<https://goo.gl/WZYTzw>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

LEIA íntegra do discurso de posse do presidente interino Michel Temer. *Folha de S.Paulo*, Poder, 12 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Ju2GzN>>. Acesso em: 8 jul. 2017.

LÓPEZ, Juan Jaramillo. *A singularidade da comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul (SP): Difusão Editora, 2011. p. 61-80.

LUBENOW, Jorge Adriano. *Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. Modelo teórico e discursos críticos*. *Kriterion* vol.51 nº.121 Belo Horizonte, June 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012. Acesso em 4.jun.2018.

MAIA, Rousiley. Em busca do interesse público: tensões entre a argumentação e a barganha. In: KUNSCH, Margarida. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul (SP): Difusão Editora, 2011. p. 259-275.

MAINGUENEAU, Dominique. *Novas tendências em análise do discurso*. Campinas (SP): Pontes, 1997.

MAINGUENEAU, Dominique. Ethos, cenografia e incorporação. In: AMOSSY, Ruth (Org.). *Imagens de si no discurso*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2013. p. 69-90.

MAINGUENEAU, Dominique. A propósito do ethos. In: MOTTA, Ana Raquel; SALGADO, Luciana (Orgs.). *Ethos discursivo*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014. p. 11-30.

MAINGUENEAU, Dominique. *Discurso e análise do discurso*. Tradução de Sírío Possenti. São Paulo Editorial, 2015.

MANCINI, Paolo. *Manuale di comunicazione pubblica*. 5. ed. Bari: Editori Laterza, 2008.

MARTINS, Juliana. No Plenário, senadores criticam proposta de fatiamento da CGU. *Unacon Sindical*, 28 set. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/mwpbTh>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 13-30.

MATOS, Heloiza. Comunicação Pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2007. p. 47-58.

MENEZES, Dyelle. Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país. *Contas Abertas*, 16 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/pYhH7Y>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MENEZES, Lília. *Comunicação da Governança na esfera pública: o papel estratégico da Comunicação Pública no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e sua aplicação interna no âmbito do MPT*. 2015. 22f. Artigo (Especialista em

Gestão Estratégica da Comunicação) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MENEZES, Lília. Brasil pós-impeachment: um novo discurso para a transparência? In: CONGRESSO INTERNACIONAL ALED, 12., 2017. *Anais...* Santiago: Pontifícia Universidade Católica de Santiago, Santiago do Chile, 16 a 19 de outubro de 2017.

MIOTELLO, Valdemir. Ideologia. In: BRAIT, Beth (Org.). *Bakhtin: conceitos-chave*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 168-176.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. 2. Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007. p. 34-46.

MOURA, Emerson. Controle social da administração pública, transparência administrativa e a Lei de Acesso à Informação. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas et al. (Coords.). *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso a Informação: direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 101-113.

OPEN Government Partnership. *Participants*. Disponível em: <<https://goo.gl/rEsJ79>>. Acesso em: 1º jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://goo.gl/xEDyKS>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. 1969. Disponível em: <<https://goo.gl/jSc9un>>. Acesso em: 12 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. *Declaração Conjunta Internacional para a Promoção da Liberdade de Expressão*. 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/SCU81Q>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. *Mecanismos Internacionais para a Promoção da Liberdade de Expressão*. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/WW4SN4>>. Acesso em: 5 set. 2017.

ORLANDI, Eni. *Análise do Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas. São Paulo: Pontes, 2013.

PARTIDO do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). *Uma ponte para o futuro*. São Paulo: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/iXZcKQ>>. Acesso em: 12 set. 2017.

PERELMAN, Chaim; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

POSSENTI, Sírio. Observações sobre o interdiscurso. *Revista Letras*, Curitiba, n. 61, especial, p. 253-269, 2003.

RAMALHOSO, Wellington. Sindicalista diz que ministro admite volta do nome CGU. *UOL Notícias*, 3 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZdX7Hy>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

ROVER, Aires José. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: ROVER, Aires José (Org). *Inclusão digital e governo eletrônico*. Zaragoza: Prensas Universitarias, 2008. (Lefis series). p. 9-34.

SANTA RITTA, Jorge. De olhos e ouvidos bem abertos: transparência, informação e as ouvidorias. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas et al. (Coords.). *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação: direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 163-176.

SECLAENDER, Airton C. L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. *Revista de Direito Público*, Londrina (PR), v. 25, n. 99, p. 147-159, 1991.

SCHREIBER, Mariana. Eliminar CGU enfraquece combate à corrupção, diz ex-ministro. *BBC Brasil*, Brasília, 3 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/UY13rn>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

SILVEIRA, Fabiano. *Nota de esclarecimento*. 14 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/kKqQUe>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

TRANSPARENCY *International*. Transparência internacional pede ao governo do Brasil para exonerar ministros sob suspeita. 30 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/JxejPF>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

ZAMBONI FILHO, Yves Basto. *Avaliando o avaliador: evidências de um experimento de campo sobre as auditorias da CGU*. 165f. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/hukn2k>>. Acesso em: 4 maio 2014.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. Paris: Press Universitaires de France, 1995.

Anexo A – Linha do tempo de atos em defesa da CGU, em maio de 2016

30.05.2016	Revista Veja divulga o programa de governo do PMDB, “A travessia social”, caso aprovado o impeachment, onde foram explicitados o apoio à operação Lava Jato e a necessidade de fortalecimento da CGU.
11.05.2016	Sindicato Unacon entrega a representantes do PMDB um abaixo-assinado contra as mudanças, já vazadas pela mídia, com 1.171 assinaturas de servidores da CGU em todo o país.
12.05.2016	medida provisória 726? Extingue a CGU e cria o Ministério da Transparencia, Fiscalizacao e controle
13.05.2016	divulgação de nota pública do Unacon
16.05.2016	Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle (Unacon) formaliza pedido ao novo ministro Fabiano Silveira, para retorno imediato no antigo nome e da vinculação a presidência da república e aprova em Assembleia Geral Extraordinara a realização de ato em defesa do órgão para 18 de maio.
16.05.2016	Na última segunda, 16, o novo ministro, Fabiano Silveira, esclareceu que a real intenção do governo é de dar um “upgrade” no órgão, transformando-o em um autêntico ministério “sem renunciar ao avanço no diálogo pela transformação em um órgão de Estado”, disse. “No entanto, não especificou em que seriam aprimoradas as ações de controle”, ponderou Rudinei Marques, presidente do Sindicato. (localizar nota da CGU sobre isso)
18.05.2016	realizado 1º Ato em defesa da CGU em Brasília, em frente a CGU. No total, mais 1 mil servidores declararam apoio à manutenção da denominação e da vinculação do órgão à Presidência da República.
29.05.2016	Imprensa Brasileira divulga gravação de conversa, durante a qual Fabiano Silveira orienta xx a como proceder diante da Operação Lava Jato
30.05.2016	ONG Transparência Internacional envia nota ao Presidente da República informando a suspensão do diálogo com o Brasil, ‘até que uma apuração plena seja realizada e um novo ministro com experiência adequada na luta contra a corrupção seja nomeado’.
30.05.2016	Servidores promovem um “faxinaço” em frente ao prédio da CGU e no gabinete do ministro pedindo sua exoneração.
30.05.2016	Ministro Fabiano Silveira pede exoneração do cargo.

Anexo B – Cobertura da Mídia sobre o caso

Agência Brasil: [Em Brasília, servidores fazem ato em defesa da Controladoria-Geral da União](#)

Alagoas 24 horas : [Auditores protestam contra fim da CGU e temem fim do combate à corrupção](#)

Alô Sergipe: [Em Brasília, servidores fazem ato em defesa da Controladoria-Geral da União](#)

Ariquemes Online: [Servidores temem que transformação da CGU em Ministério reduza autonomia do órgão](#)

Blog do Pelegrini: [Governo extingue a CGU e compromete o combate à corrupção](#)

Blog Edgar Lisboa: [Unacon Sindical pede que o órgão continue vinculado à Presidência da República](#)

Brasil de Fato: [Extinção da CGU é classificada como "retrocesso" pelos funcionários do órgão](#)

Cidade Verde: [Servidores da CGU no Piauí se reúnem para decidir se mantêm paralisação](#)

Conjur: [Jorge Hage critica mudança na CGU; para novo ministro, órgão se fortalece](#)

Contas Abertas: [Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país](#)

Contas Abertas: [Servidores paralisam atividades em ato de defesa da CGU](#)

Correio Braziliense: [Alterações na CGU e na Abin, e manutenção na PF causam tensão de categorias](#)

Correio Braziliense: [Em Brasília, servidores fazem ato em defesa da Controladoria-Geral da União](#)

Diário de Pernambuco: [Alterações na CGU e na Abin, e manutenção na PF causam tensão de categorias](#)

Folha Max: [Auditores de MT aderem ao ato contra a extinção da Controladoria-Geral da União](#)

Folha Max: [Auditores de MT aderem ao ato contra a extinção da Controladoria-Geral da União](#)

Gama Livre: [Unacon Sindical promove Ato em Defesa da Controladoria-Geral da União nesta quarta, 18](#)

InfoNET: [Técnicos da CGU param atividades em Sergipe](#)

JC 24horas: [Servidores da CGU no Piauí se reúnem para decidir se mantêm paralisação](#)

Jornal do Commercio: [Servidores da CGU se manifestam contra extinção](#)

Jornal Zero Hora: [Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país](#)

Marrapá: [CGU do Maranhão protesta contra governo Temer](#)

Mídia Ninja: [Vídeo no twitter](#)

Polêmica Paraíba: [Para especialistas, fim da CGU enfraquece controle e combate à corrupção no país](#)

Portal AZ: [Servidores temem que transformação da CGU em Ministério reduza autonomia do órgão](#)

Portal do PSOL: [Bancada do PSOL apresenta emendas que suspendem extinção de ministérios e CGU](#)

Portal do Senador: [Emendas de Randolfe pedem manutenção do nome CGU e recriação do Minc](#)

Portal do Senador: [Proposta de Pimentel restabelece poder da CGU perdido na reestruturação Temer](#)

Portal Vermelho: [Angela Albino propõe emendas para conter retrocessos do governo Temer](#)

**Anexo C – Emendas parlamentares contra a mudança
de nome da CGU Medida Provisória MP 726/2016**

Emenda número	Autoria	Partido	Objeto
1	Senador José Pimentel	PT/CE	suprime os incisos que transformam a Controladoria-Geral da União (CGU) em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.
24	Senador Walter Pinheiro	S.Partido/BA	
44	Deputado Pedro Uczai	PT/SC	
47	Deputado Alessandro Molon	REDE/RJ	
148	Deputado Davidson Magalhães	PCdoB/BA	
160	Deputada Jandira Feghali	PCdoB/RJ	
200	Deputado Ênio Verri	PT/PR	
220	Deputado Daniel Almeida	PCdoB/BA	
238	Deputada Angela Albino	PCdoB/SC	
246	Senador Paulo Paim	PT/RS	
259	Senador Paulo Paim	PT/RS	
343	Deputado Ivan Valente	PSOL/SP	
349	Deputada Maria do Rosário	PT/RS	
361	Deputado Vicente Cândido	PT/SP	
382	Deputado Afonso Florence	PT/BA	
385	Deputado Rubens Pereira Júnior	PCdoB/MA	
390	Deputado Paulo Pimenta	PT/RS	
397	Deputado Padre João	PT/MG	
458	Deputado Zé Carlos	PT/MA	
58	Senador Randolfe Rodrigues	REDE/AP	substitui as expressões Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle por Controladoria-Geral da União (CGU) na Medida Provisória.
195	Deputado Ênio Verri	PT/PR	retira do ministério da Transparência, Fiscalização e Controle as competências da CGU.
360	Deputado Vicente Cândido	PT/SP	
412	Deputado Padre João (PT/MG)		
267	Deputado Afonso Florence	PT/BA	que objetiva transferir o elenco das atribuições da CGU para dentro do novo ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.
332	Deputada Maria do Rosário	PT/RS	

Anexo D – Estrutura organizacional do Ministério da Transparência

Ministro

Gabinete

Assessoria de Comunicação Social (Ascom)

Assessoria para Assuntos Internacionais (Aint)

Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE)

Consultoria Jurídica

Secretaria-Executiva (SE)

Gabinete

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Diplad)

Diretoria de Gestão Interna (DGI)

Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)

Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

Gabinete

Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e de Produção

Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I

Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais II

Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura

Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão

Diretoria de Auditoria de Estatais

Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)

Gabinete

Diretoria de Transparência e Controle Social

Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional

Corregedoria-Geral da União (CRG)

Gabinete

Corregedoria-Adjunta da Área Econômica (Corec)

Corregedoria-Adjunta da Área de Infraestrutura (Corin)

Corregedoria-Adjunta da Área Social (Coras)

Ouvidoria-Geral da União (OGU)

Gabinete

Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão

Coordenação-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

Unidades Regionais da CGU

Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI)

Órgãos Setoriais de Controle Interno (Ciset Contrato de Comunicação Política)

Anexo E – Integrantes do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção

Órgão/Entidade	Representante
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)	Wagner Rosário Ministro Interino da Transparência e Controladoria-Geral da União
Casa Civil da Presidência da República	Jorge Rodrigo Araújo Messias Subchefe da Subchefia para Assuntos Jurídicos
Advocacia-Geral da União	Renato Dantas de Araújo Diretor do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa
Ministério da Justiça e Cidadania	Helena Melo Moura Meireles de Matos Ouvidora-Geral e Coordenadora do Programa de Transparência e Acesso a Informações
Ministério da Fazenda	Fabiana Vieira Lima Corregedora Geral
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Ronaldo Alves Nogueira Assessor Especial de Controle Interno
Ministério das Relações Exteriores (cf. Decreto 5187, de 18/8/2004)	Gabriel Boff Moreira Coordenador-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais
Comissão de Ética Pública da Presidência da República (cf. Decreto 5187, de 18/8/2004)	Marcello Alencar de Araújo Conselheiro da Comissão de Ética Pública
Ministério Público da União	Bruno Caiado de Acioli Procurador Regional da República
Tribunal de Contas da União	Rainério Rodrigues Leite Secretário-Geral de Controle Externo
Ordem dos Advogados do Brasil	Francisco Eduardo Torres Esgaib Advogado Conselheiro Federal da OAB/MT
Associação Brasileira de Imprensa	Aguarda nomeação
Transparência Brasil	Natália Eunice Paiva Moreira Diretora Executiva Transparência Brasil
Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong)	Aguarda nomeação
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	Guilherme Costa Delgado Integrante da Comissão Brasileira de Justiça e Paz
Representante indicado pelas igrejas evangélicas de âmbito nacional, organizadas segundo suas convenções, concílios gerais ou sínodos (cf. Decreto 5.043, de 8/4/2004)	Aguarda nomeação
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	Ivaneck Perez Alves Assessor Jurídico
Confederação Nacional dos Transportes (CNT)	Aloísio Carlos Nogueira de Carvalho Diretor Adjunto do SEST/SENAT
Cidadão brasileiro com atuação notória (cf. Decreto 5187, de 18/8/2004)	Francisco Waldir Pires de Souza
Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (cf. Decreto 5187, de 18/8/2004)	Caio Luiz Carneiro Magri Diretor Executivo de Operações, Práticas Empresariais e Políticas Públicas

Anexo F – Leis, Decretos e MPs atribuições da CGU e do Ministério do Transparência

Data	Norma	Ementa	Observações
04.05.2000 FHC	LEI 101	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.	Vigente
06.09.2000	DEC. 3591	Dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.	
31.08.2001	MP 2.216-37	Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	Cria a Corregedoria-Geral da União como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República
28.11.2002	DEC. 4.490	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Corregedoria-Geral da União, e dá outras providências.	Revogado pelo Decreto nº 4.785, de 21.7.2003
16.07.2002 FHC	DEC. 4.304	Altera dispositivos do Decreto no 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.	
28.05.2003 LULA	LEI 10.683	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	Cria a CGU como órgão da Presidência da República. Revogada
21.07.2003	DEC. 4.785	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências.	Revogado pelo Decreto nº 5.683, de 2006
18.12.2003	DEC. 4.923	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências.	
05.05.2005	LEI 11.111	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.	Revogada pela Lei nº 12.527
30.06.2005	DEC. 5.482	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.	Vigente
16.03.2006	PORT. 140	Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências.	Vigente. Dá cumprimento ao Decreto. 5.482/2005
24.01.2006	DEC. 5.683	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da	Revogado pelo Decreto nº 8.109, de 2013

Data	Norma	Ementa	Observações
		União, e dá outras providências.	
27.05.2009	LEI 131	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a <u>disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira</u> da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Vigente
06.08.2009	DEC. 6.930	Dá nova redação ao art. 3º do Decreto no 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.	Vigente com alterações.
18.11.2011 Vigência: 16.5.2012 DILMA	LEI 12.527	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.	Vigente
16.05.2012	DEC. 7.724	Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.	Vigente
17.09.2013 DILMA	DEC. 8.109	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria Geral da União e remaneja cargos em comissão.	Revogado pelo Decreto nº 8.910, de 2016
12.05.2016 TEMER	MP 726	Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Extingue a CGU e cria o Ministério da Transparência Fiscalização e Controle (MTFC)	Convertida na Lei 13.341
29.09.2016	LEI 13.341	Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016. Altera o nome do MTFC para Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)	Entender qual a situação desta lei. Ela está vigente, mas sem valor? Mudou o nome para
11.11.2016	DEC. 8.910	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por	Vigente

Data	Norma	Ementa	Observações
		Funções Comissionadas do Poder Executivo - FC	
31.5.2017	MP 782	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Altera do nome para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	Vigente

Anexo G – Aplicações da palavra Transparência em 2015

APLICAÇÕES PALAVRA TRANSPARÊNCIA		NÚMEROS DAS NOTÍCIAS																				TOTAL						
		15	16	32	38	48	49	50	56	65	66	71	73	85	87	94	95	100	105	109	110	117	123	124	136	139	TOTAL	%
COMO VALOR			2		1			1		1	2			1	1		1		1	1	2	1	2	3	1	21	19%	
COMO ÍNDICE												1				2	6			1					3	13		
SUBSTRATIVO PRÓPRIO	Consejo para la Transparencia do Chile												1														1	
	"De olho na Transparência"													2													2	
	Escala Brasil Transparente															2	1		2	1					2	8	7,2%	
	Legislação sobre transparência																		3							3		
	Mapa da Transparência		1																							1		
	Portal Transparência		1	5		4							5		2			1		2			1	4	1		26	23,5%
	Programa Brasil Transparente		5				2				3						1		3						3	17	15,4%	
	Rede de Transparência e Acesso a Inform.								2					1													3	
	Secretaria Transparência		1				2										1							1	1	6		
	Seminário Transparência e Cidadania																			3						3		
																											70	
Susbtantivo comum				1									3						1					1	1		7	
TOTAL GERAL																											111	

Anexo I – Discursos diretos de porta-vozes da CGU em 2015

Notícia nº 16	
Porta-voz: Ministro-Chefe da CGU, Valdir Simão	Título: O ministro da CGU ressaltou a importância da transparência em todos os entes federativos e a parceria da Controladoria com o programa. “É importante estimular que os cidadãos avaliem a qualidade dos serviços e do gasto público
Data: 20.3.2015	
Dispositivo primário: cerimônia de assinatura do termo de adesão do Maranhão ao Programa Brasil Transparente	
Notícia nº 66	
Porta-voz: Chefe da unidade regional da CGU no Maranhão, Francisco Alves Moreira	Título: Capital maranhense adere ao Brasil Transparente A solenidade contou com a presença do prefeito Edivaldo Holanda Júnior e chefe da unidade regional da CGU no Maranhão, Francisco Alves Moreira, que assumiu o compromisso de implementar o programa em todo o Estado. “A nossa meta é chegar à totalidade dos municípios maranhenses e para isso a equipe do Núcleo de Ação de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção (Naop) trabalha incansavelmente”, afirmou. Além de Francisco, outros três servidores da CGU no Maranhão estiveram presentes no evento.
Data: 24.4.2015	
Dispositivo primário: Assinatura de termos de Adesão ao programa Brasil Transparente	
Notícia nº 85	
Porta-voz: Chefe da CGU-Regional/PR	Título: CGU no Paraná acompanha lançamento do movimento “De olho na transparência” O chefe da CGU-Regional/PR garantiu seu apoio ao movimento. “Juntos seremos sempre mais fortes e conseguiremos otimizar os resultados e os custos” , disse, ao destacar que se cada entidade contribuir com sua experiência sobre áreas específicas, a visão sobre a realidade será muito melhor. “A CGU tem grande interesse em colocar seus instrumentos de controle à disposição dos integrantes porque os interesses do grupo vão ao encontro dos objetivos da Controladoria, que é a defesa da sociedade”, afirmou.
Data: 11.5.2015	
Dispositivo primário: lançamento do movimento “De olho na transparência”	
Notícia nº 109	
Porta-voz: Ministro-Chefe da CGU, Valdir Simão	Título: Simão: “Política pública tem que ter o foco do cidadão” Nesse contexto, Simão ressaltou que a atual legislação brasileira sobre transparência representa um <u>grande avanço</u> para o país, mas <u>registrou a dificuldade</u> encontrada para que os normativos sejam cumpridos em sua integralidade, sobretudo pelos municípios. “Ainda há certo desconhecimento, não apenas da população, mas também do
Data: 27.5.2015	
Dispositivo primário: Seminário “Transparência e Cidadania”,	

promovido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pelo senador João Capiberibe (PSB/AP)	próprio gestor público, sobre o processo de execução orçamentária e financeira ou sobre a gestão pública especificamente”, acrescentou.
Porta-voz: Ministro-Chefe da CGU, Valdir Simão	Título: Simão: “Política pública tem que ter o foco do cidadão” Simão também falou sobre o Portal de Transparência do Governo Federal, administrado pela CGU. Ele ressaltou que o Portal é uma ferramenta muito importante de transparência e estímulo ao controle social, e que <u>tem mais de 15 milhões de acessos por ano</u>. O ministro anunciou que a Controladoria <u>está trabalhando</u> para lançar uma nova versão do Portal, que trará um <u>conteúdo mais didático e interativo</u> para o <u>cidadão</u>. “O objetivo é que <u>qualquer pessoa</u> que não tenha domínio da linguagem e do processo da execução orçamentária e financeira possa acompanhar a alocação dos recursos e saber como está o andamento de <u>cada um dos projetos que são executados com o dinheiro público transferido pelo governo federal</u>”, afirmou.
Porta-voz: Ministro-Chefe da CGU, Valdir Simão	Título: Simão: “Política pública tem que ter o foco do cidadão” Durante sua exposição, o ministro Simão reforçou que a administração pública brasileira está vivendo um momento de transição do modelo gerencial para um modelo em que as políticas públicas precisarão ser necessariamente formuladas a partir da demanda do cidadão. “A política pública não pode ter somente foco no cidadão; ela tem que ter o foco do cidadão. Ela tem que ser feita sob medida para os brasileiros”, afirmou.
Notícia nº 123	
Porta-voz: Secretário Executivo da Controladoria-Geral da União (CGU) Carlos Higino Data: 15.6.2015 Dispositivo primário: Congresso de Segurança da Informação, Auditoria e Governança de TIC (CNASI 2015)	Título: Informações estratégicas é tema da CGU em congresso internacional Segundo Higino, com a Lei de Acesso à informação, a partir de 2011, o foco do Estado brasileiro passou a ser a necessidade de organização do acesso às informações. “Passou a ser um olhar de resgate histórico, com a preocupação de preservação dos dados”, acrescentou. Para o secretário, o desafio dos órgãos públicos na implantação da Lei de Acesso é a criação de uma cultura de guarda e preservação das informações. “É preciso tornar o acesso à informação a regra e a negação da informação exceção”, afirmou.
Porta-voz: Secretário Executivo da Controladoria-Geral da União (CGU) Carlos Higino	Título: Informações estratégicas é tema da CGU em congresso internacional Falando a uma plateia de aproximadamente oitenta pessoas,

	Libório destacou a importância do uso da tecnologia da informação na identificação de situações potencialmente irregulares, bem como o aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e inibição da corrupção, pelo monitoramento permanente do gasto público. Ele citou alguns aplicativos e ferramentas de ponta disponíveis no mercado, muitos dos quais já em utilização na própria CGU. “Sempre noto uma cobrança para que os dados que produzimos estejam disponíveis não só para os auditores e gestores, mas também para a sociedade”, acrescentou.
Notícia nº 136	
Porta-voz: Secretária de transparência e prevenção da corrupção, Patrícia Audi Data: 24.6.2015 Dispositivo primário: 3º Encontro da RedeSIC (Sic: Serviço de Informação ao Cidadão)	Título: Autoridades de acesso à informação reúnem-se para discutir transparência “A construção da <u>cultura de acesso e prevenção</u> é uma criação <u>coletiva</u>. Faz parte da <u>democracia</u> e fortalece a <u>participação</u> de <u>toda a sociedade</u>. Nos últimos anos, <u>avancamos bastante</u> nesse tema”, afirmou a Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU), Patrícia Audi, durante a abertura do 3º Encontro da RedeSIC, ocorrida nesta quarta-feira (24), em Brasília.
Porta-voz: Secretária de transparência e prevenção da corrupção, Patrícia Audi	Título: Autoridades de acesso à informação reúnem-se para discutir transparência Audi <u>destacou o balanço</u> dos últimos três anos de vigência da Lei de Acesso e <u>parabenizou</u> todos os presentes pelo êxito. “<u>Aprendemos muito e consolidamos a transparência no Executivo Federal. Mas devemos continuar inquietos, querer sempre mais</u>”, pontuou a secretária. Até o momento, já foram feitos mais de <u>280 mil pedidos</u> de informação, sendo que o tempo médio de resposta é de <u>14 dias</u>.
Porta-voz: Secretária de transparência e prevenção da corrupção, Patrícia Audi	Título: Autoridades de acesso à informação reúnem-se para discutir transparência Além disso, Patrícia Audi ressaltou também o Portal da Transparência, que, em maio, atingiu <u>recorde histórico de acessos</u> desde a criação em 2004: <u>1,4 milhão</u>. “Isso mostra o interesse e importância da <u>sociedade</u> para a <u>transparência</u>”, afirmou. E concluiu: “<u>Devemos nos unir. Não há protagonismo na prevenção da corrupção</u>. Isso é um dever de todos”.

Porta-voz: Ouvidor-Geral da União Luís Fanan	Título: Autoridades de acesso à informação reúnem-se para discutir transparência Já o Ouvidor-Geral da União, Luís Fanan, contou um pouco sobre o trabalho integrado entre os órgãos para a melhoria da gestão pública. “Devemos ampliar nossas relações e conhecimentos. Ainda há muito a ser feito, especialmente nos municípios. Mas, mesmo assim, quero aqui honrar o trabalho de todos” , disse Fanan. Ao fim, o ouvidor também falou sobre a futura integração do Sistema de Ouvidorias (e-Ouv) e do Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão (e-SIC).
--	---

Anexo J – Discursos diretos de vozes externas na CGU em 2015

Notícia nº 32	
Porta-voz: Procurador regional dos Direitos do Cidadão, Gustavo Kenner Alcântara Data: 01.4.2015 Dispositivo: Workshop com gestores de municípios	Título: Workshop sobre Portal da Transparência reúne prefeitos de Roraima “A intenção (do workshop) foi orientar os gestores sobre a implantação do Portal da Transparência e esclarecer as consequências do não cumprimento das leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, que vão desde a suspensão de repasse de verbas federais aos executivos municipais até ações de improbidade administrativa”, destacou Kenner.
Notícia nº 56	
Porta-voz: Estudante de cinema na Universidade Estácio de Sá, no Rio de Janeiro Áquila Cavaliere Frota Data: 16.4.2015 Dispositivo: Divulgação de resultado de concurso	Título: Curta brasileiro é grande vencedor de concurso internacional de acesso à informação Áquila – que estuda cinema na Universidade Estácio de Sá, no Rio de Janeiro – afirmou que se interessou imediatamente pelo concurso ao se deparar com o tema. “Já conhecia a temática, pois toda minha família materna trabalha na área do direito. É um assunto de extrema importância”, destacou. O estudante contou que está motivado e animado com o resultado e que a ideia do vídeo foi sendo construída pouco a pouco, cena por cena.
Notícia nº 66	
Porta-voz: prefeito de São Luiz, Edivaldo Holanda Júnior Data: 24.4.2015 Dispositivo: Assinatura de termos de Adesão ao programa Brasil Transparente	Título: Capital maranhense adere ao Brasil Transparente O prefeito do município recebeu pessoalmente a equipe da regional no palácio que é sede da prefeitura de São Luís. Holanda Junior assegurou que, com a adesão, a prefeitura da cidade priorizará a implantação das medidas de governo aberto. [...] “No ano de 2014, a Prefeitura de São Luís foi a segunda capital mais transparente do Brasil e, agora, com a adesão ao programa da CGU, aperfeiçoaremos o acesso à informação”, ressaltou Holanda.
Notícia nº 85	
Porta-voz: Presidente do Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis no Estado do Paraná (SESCAP-PR), Mauro Kalinke Data: 11.5.2015 Dispositivo: lançamento do movimento “De olho na transparência”	Título: CGU no Paraná acompanha lançamento do movimento “De olho na transparência” De acordo com o presidente do SESCAP-PR, Mauro Kalinke, o principal objetivo do grupo é garantir mais transparência às receitas e despesas do poder público.[...] “Faremos um trabalho de análise e ampla divulgação para alertar a sociedade sobre como o seu dinheiro é utilizado pelos órgãos públicos”, disse. Se for detectada alguma anormalidade ou indício de irregularidade nas contas, o grupo levará os fatos às autoridades e órgãos competentes..

Anexo K – Resposta da Ouvidoria da CGU

11/04/2018 12:02	Resposta Conclusiva	MELINA SILVA PEREIRA LABOISSIERE	Bom dia Lilia, Conforme contato anterior, comunicamos que, em resposta à nossa solicitação, a área responsável deste Ministério enviou os esclarecimentos transcritos abaixo: "Prezada Senhora Lilia, Com relação ao seu questionamento, informamos que: As competências do Ministério da Transparência permanecem as mesmas da CGU, conforme se verifica abaixo: Decreto N º 8.109/2013 Art. 18. À Diretoria de Transparência e Controle Social compete: I - promover a articulação com órgãos e entidades federais, inclusive instâncias multissetoriais III - apoiar e orientar os Estados, Municípios e Distrito Federal na implementação de políticas e programas de prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social; IV - propor e coordenar a realização de ações que estimulem a participação dos cidadãos no controle social; Decreto N º 8.910/2016 Art. 17. À Diretoria de Transparência e Controle Social compete: III - apoiar e orientar os Estados, os Municípios e o Distrito Federal na implementação políticas e programas de prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social; IV - propor e coordenar a realização de ações que estimulem a participação dos cidadãos no controle social; Atenciosamente, Diretoria de Transparência e Controle Social Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União" Assim sendo, estamos encerrando a presente manifestação. Sem mais para o momento, estamos à disposição para outros esclarecimentos. Atenciosamente, Coordenação-Geral de Atendimento ao(à) Cidadão(ã) (CGCid) Ouvidoria-Geral da União Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) ACESSE: www.ouvidorias.gov.br
---------------------	------------------------	--	---

Anexo L – Discursos diretos de porta-vozes do MTFC em 2016

Notícia nº 85	
Porta-voz: Diretor de Transparência da CGU, Otávio Neves Data: 11.11.2016 Dispositivo: V Encontro da RedeSIC	Título: Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da Rede SIC Na abertura, o diretor de Transparência e Controle Social da CGU, Otávio Castro Neves, <u>ressaltou</u> que o encontro trouxe pela primeira vez a participação dos demais entes federativos. "A troca de experiências entre Estados, municípios e o Governo Federal é extremamente importante, pois temos localidades bastante avançadas e outras nem tanto. É preciso compartilhar <u>o que</u> está dando certo em termos de acesso à informação para que haja um equilíbrio neste sentido", <u>afirmou</u> o diretor.
Porta-voz: ouvidora-geral da União adjunta, Marlene Albuquerque	Título: Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da RedeSIC A ouvidora-geral da União adjunta, Marlene Albuquerque, destacou que nos últimos quatro anos, desde a entrada em vigor da LAI, houve grandes avanços para otimizar procedimentos de acesso à informação e esforços no sentido de medir a satisfação dos usuários de serviços públicos. <i>"A integração entre os sistemas e-SIC e e-Ouv é um exemplo. Hoje o e-SIC encaminha, automaticamente, as demandas do cidadão para as ouvidorias, o que facilita o processo de atendimento e resposta"</i>, ressaltou Marlene.
Porta-voz: Coordenador-geral de Governo Aberto e Transparência, Marcelo Vidal	Título: Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da RedeSIC O coordenador-geral de Governo Aberto e Transparência, Marcelo Vidal, deu continuidade à programação ao apresentar as avaliações feitas pela CGU sobre aspectos operacionais da LAI. O monitoramento apontou melhorias, mas também possibilidades de aprimoramento. Foram constatados erros de procedimento nos tipos de resposta e restrição de conteúdo, assim como casos de linguagem rebuscada. <i>"Nosso objetivo é melhorar a qualidade das respostas ao cidadão. Para isso, buscamos identificar os problemas e as boas práticas para o correto cumprimento da LAI"</i>, disse o coordenador.
Porta-voz: Diretor de Transparência da CGU, Otávio Neves	Título: Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da RedeSIC O diretor de Transparência da CGU, Otávio Neves, apresentou as trajetórias e os desafios da LAI no Brasil. A pesquisa mostra que dos quase 430 mil pedidos de acesso à informação recebidos pelo Governo Federal, entre maio de 2012 e outubro de 2016, 96%

	foram feitos por meio do sistema e-SIC e aproximadamente 99% foram respondidos. “Os resultados mostram que a lei tem sido realmente utilizada, gerando um impacto positivo para o atendimento ao cidadão”, disse. O diretor apontou ainda, como um dos grandes desafios, a homogeneidade do acesso à informação em todas as esferas e poderes.
Notícia nº 93	
Porta-voz: Ministro-Chefe do Ministério da Transp.	Título: Ministro da Transparência apresenta balanço de ações no Senado Federal Durante a abertura, Jardim apresentou a atual estrutura do órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ressaltando a importância das informações produzidas pelo Ministério da Transparência, ao longo de mais de uma década.
Data: 11.11.2016	
Dispositivo: 16ª Reunião da Comissão de Transparência e Governança Pública	“As nossas auditorias, fiscalizações e ações de transparência demonstram a complexa realidade do país. O próximo passo é evoluir para uma análise estratégica dessas informações, auxiliando a concepção de políticas públicas mais efetivas e melhorando a gestão”, afirmou o ministro.

Anexo M – Excertos de notícias com *ethos* projetos

Excertos de notícias	Ethos
2015	
Progresso do 2º Plano de Ação do Brasil <u>é tema de consulta pública</u> <u>Sociedade pode avaliar</u> o andamento dos 52 compromissos assumidos pelo governo brasileiro no âmbito da OGP até o dia 29 de março; Além do progresso do plano de ação, a <u>sociedade poderá fazer comentários sobre a relação estabelecida entre governo e sociedade civil durante a execução do documento e sugerir desafios</u> a serem enfrentados pela Parceria para Governo Aberto no Brasil (CGU-10/2015)	Liderança democrática
<u>Cidadãos podem indicar políticas públicas</u> para concorrer ao Prêmio OGP Awards Até o dia 10 de abril, <u>cidadãos e sociedade civil podem sugerir políticas públicas</u> para concorrer ao Prêmio OGP Awards. Depois de recebidas, <u>as sugestões</u> – tanto as enviadas pelos cidadãos quanto as do Governo Federal – <u>serão colocadas para votação</u> até 16 de abril. (CGU-38/2015)	Liderança democrática
<u>CGU seleciona voluntários</u> para identificar perfis de usuários do novo Portal da Transparência A Controladoria-Geral da União (CGU) está selecionando quatro cidadãos para <u>auxiliar na construção de perfis que reflitam características e necessidades do público-alvo</u> do Portal da Transparência. Além dos quatro cidadãos voluntários, <u>também serão entrevistados</u> representantes de grupos mais específicos, como: <u>membros da sociedade civil organizada, membros de conselhos de políticas públicas, jornalistas e usuários de dados abertos.</u> (CGU-48/2015)	Liderança democrática
<u>Brasil conclui</u> relatório intermediário de autoavaliação da OGP No documento, <u>o país apresenta</u> informações sobre o andamento de cada um dos 52 compromissos firmados pelo Governo Federal no 2º Plano de Ação. A finalidade é <u>prestar contas ao cidadão</u> acerca das ações realizadas. <u>É possível, inclusive, enviar comentários, críticas, dúvidas e sugestões</u> sobre o relatório, por meio do <u>site Participa.br</u>, até o dia 13 de maio [...] <u>o relatório foi submetido a consulta pública</u>, realizada no portal Participa.br. Durante essa etapa, <u>os cidadãos puderam enviar críticas e sugestões, que foram recebidas, analisadas e compiladas</u> no documento Devolutiva. No Relatório Intermediário de Autoavaliação, <u>também foram incluídas as sugestões dos cidadãos recebidas pela consulta pública.</u> (CGU-65/2015)	Liderança democrática
Conheça e escolha a iniciativa que representará o Brasil no Prêmio OGP Awards Até o dia 24 de maio, <u>cidadãos e sociedade civil podem votar</u> na proposta que representará o Brasil no Prêmio OGP Awards. Em 2015, o <u>tema da premiação é “Melhoria dos Serviços Públicos por meio de Governo Aberto”</u>. (CGU-87/2015)	Liderança democrática
<u>“É importante estimular que os cidadãos avaliem</u> a qualidade dos serviços e do gasto público” (CGU-16/2015)	Liderança democrática
Controladoria e autoridades internacionais debatem acesso à informação no Chile O Ouvidor-Adjunto participou de painel sobre transparência e acesso à informação. Waller falou da <u>necessidade de os órgãos públicos trabalharem para tornar o direito de acesso à</u>	

<u>informação mais democrático e extensível a todas as camadas da sociedade.</u> Para ele, o direito de acesso à informação é um direito-chave para acessar outros direitos. (CGU-73/2015)	
Simão: “Política pública tem que ter o foco do cidadão” [...] o ministro Simão reforçou que a administração pública brasileira está vivendo um momento de transição do modelo gerencial para um modelo em que as políticas públicas precisarão ser necessariamente formuladas a partir da demanda do cidadão. “A <u>política pública não pode ter somente foco no cidadão</u> ; ela <u>tem que ter o foco do cidadão</u> . Ela tem que ser feita sob medida para os brasileiros”, afirmou. (CGU-109/2015)	Liderança democrática
<u>Maranhão assina termo de adesão</u> ao Programa Brasil Transparente Com a assinatura, <u>o estado passa a contar com o auxílio da CGU na implementação</u> da Lei de Acesso à Informação (LAI) <u>e na adoção</u> de medidas de governo aberto. Criado pela CGU, o Brasil Transparente auxilia estados e municípios na aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e na promoção de medidas de transparência, [...] (CGU-16/2015)	Articulador
Workshop sobre Portal da Transparência reúne prefeitos de Roraima “A intenção (do workshop) foi <u>orientar os gestores</u> sobre a implantação do Portal da Transparência e <u>esclarecer as consequências do não cumprimento das leis</u> de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, que vão desde a suspensão de repasse de verbas federais aos executivos municipais até ações de improbidade administrativa”, destacou Kenner. (CGU-32/2015).	Articulador
Capital maranhense adere ao Brasil Transparente Com a assinatura, <u>a capital maranhense receberá apoio da (CGU) no desenvolvimento da transparência pública e na implementação da Lei de Acesso à Informação.</u> (CGU-66/2015)	Articulador
Controladoria e autoridades internacionais debatem acesso à informação no Chile <u>Evento reuniu representantes de 35 países</u> e teve o objetivo de <u>trocar experiências de Transparência.</u> (CGU-73/2015)	Articulador
CGU no Paraná acompanha lançamento do movimento “De olho na transparência” O chefe da CGU Regional/PR garantiu seu apoio ao movimento. “ <u>Juntos seremos sempre mais fortes e conseguiremos otimizar os resultados e os custos</u> ”, disse, ao destacar que <u>se cada entidade contribuir com sua experiência</u> sobre áreas específicas, a visão sobre a realidade será muito melhor. “ <u>A CGU tem grande interesse em colocar seus instrumentos de controle à disposição dos integrantes</u> porque os interesses do grupo vão ao encontro dos objetivos da Controladoria, que é a defesa da sociedade”. (CGU-85/2015)	Articulador
<u>Iniciativas de transparência</u> da CGU são <u>divulgadas</u> em evento <u>para municípios</u> <u>Interessados podem aderir</u> ao “Um por Todos”, ao “Brasil Transparente” e à segunda versão da “Escala Brasil Transparente”. (CGU-105/2015)	Articulador
Manchete: CGU lança novas versões de guias sobre Lei de Acesso à Informação Agora, os <u>órgãos são orientados</u> a publicar o assunto e o tema de que trata cada documento, <u>o que facilita a identificação de informações interessantes pela sociedade e por jornalistas.</u> (CGU-125/2015)	Articulador
Autoridades de acesso à informação reúnem-se para discutir transparência. (CGU-	Articulador

136/2015)	
Mato Grosso adere ao Brasil Transparente nesta sexta-feira (26) Com a assinatura do governador Pedro Taques ao Brasil Transparente, o <u>estado passa a contar com o auxílio da CGU</u> na implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e na adoção de medidas de governo aberto. A adesão permitirá o avanço do estado no conceito de transparência de informações. (CGU-139/2015)	Articulador
No RN, 83% dos municípios possuem sítio oficial e 65% têm Portal da Transparência <u>Levantamento aponta</u> que 31% dos Portais da Transparência foram <u>atualizados</u> em 2015. <u>Prefeituras de 69% das cidades terão noventa dias pra se adequar [...]</u> A <u>Controladoria-Geral da União</u> no Rio Grande do Norte <u>participou</u> de um levantamento sobre a transparência dos municípios no Estado <u>Caso o município não solucione</u> a lacuna, <u>a União e o governo do Estado serão instados a suspenderem as transferências</u> voluntárias - situação que pode gerar grande impacto nas finanças desses municípios. (CGU-71/2015)	Fiscalizador Monitorador
CGU lança índice que mede transparência de estados e municípios - Em comemoração aos três anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, no dia 16 de maio, <u>a Controladoria-Geral da União (CGU) lança</u>, na manhã desta sexta-feira (15), em Brasília, <u>índice que mede a transparência pública</u> em estados e municípios brasileiros. É a Escala Brasil Transparente (EBT), metodologia criada pela Controladoria para avaliar o grau de cumprimento às normas de Lei de Acesso (Lei 12.527/2011). (CGU-95/2015)	Fiscalizador Monitorador
2016	
Ministério da Transparência divulga Plano de Dados Abertos 2016/2017 <u>Documento auxilia</u> áreas técnicas do órgão <u>na disseminação</u> de informações de interesse público A <u>iniciativa leva em consideração</u> os princípios da publicidade, transparência e eficiência na Administração Pública. (CGU-4/2015)	Eficiente
Ministério da Transparência coordena pesquisa sobre fomento à transparência pública Estudo reunirá <u>soluções</u> de governo aberto no Brasil A <u>iniciativa tem por objetivo reunir soluções</u> de governo aberto que órgãos públicos e sociedade civil têm promovido em todo o Brasil, além de <u>fortalecer os canais de interação com a sociedade</u>. O <u>resultado</u> será <u>compilado</u> em um <u>catálogo de iniciativas de fomento</u> <u>Espera-se também ampliar as oportunidades</u>. (CGU-8/2015)	Eficiente
Ministério da Transparência disponibiliza nova busca de recursos da Lei de Acesso <u>Sistema recebe melhorias de layout e disponibiliza mais filtros</u> de pesquisa A <u>ferramenta recebeu melhorias e apresenta agora novo layout</u> com <u>interface amigável, proporcionando ainda maior detalhamento</u> dos filtros de pesquisa. <u>Além disso, a ferramenta conta</u> com campo de pesquisa com busca por meio de palavras-chave. A transparência das decisões de recursos <u>proporciona maior agilidade e efetividade</u> na aplicação da Lei de Acesso à Informação. <u>Também possibilita</u> o compartilhamento de entendimentos em relação a temas recorrentes em pedidos de acesso. As decisões servem como <u>referências relevantes</u> sobre o posicionamento dessas instâncias, ajudando <u>tanto na</u> formulação do pedido <u>quanto na</u> resposta da solicitação. (CGU-31/2015)	Eficiente
Ministério da Transparência realiza Encontro Nacional sobre Governo Aberto	Eficiente

- O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) promove
- O objetivo é debater
- O evento é aberto a representantes
- As inscrições são gratuitas e podem ser feitas
- Na ocasião, também serão discutidas as iniciativas locais, regionais e nacionais de governo aberto [...]. Os interessados em sugerir pautas. (CGU-76/2015)

Transparência e qualidade no acesso à informação são temas do V Encontro da RedeSIC

- O objetivo é identificar e compartilhar os avanços e as melhores práticas relacionadas à transparência e ao acesso à informação pública, de modo a aprimorar os padrões de desempenho dos entes governamentais. (CGU-85/2015)

Eficiente