

O processo de implantação da Lei de Acesso à Informação em órgãos do Poder Executivo Federal

The process of implementation of the Law on Access to Information organ of the Federal Executive

Jorge Duarte¹

(jduarte@terra.com.br)

Andréa Brito Theorga^{2 3}

(atheorga@gmail.com)

<http://dx.doi.org/10.5216/cei.v15i2.24568>

Resumo

Em 18 de novembro de 2011 foi sancionada pela Presidência da República a Lei Federal 12.527, ou Lei de Acesso à Informação (LAI), que, essencialmente, estabelece que o acesso dos cidadãos à informação pública passa a ser a regra e o sigilo, a exceção. Normatiza, ainda, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) - uma unidade com procedimentos específicos para garantir o acesso das pessoas às informações dos órgãos públicos. A pesquisa investigou o processo de implantação da Lei e teve como objetivo investigar as transformações necessárias para a adaptação às novas exigências, bem como os impactos gerados nos órgãos do Poder Executivo Federal. A pesquisa foi realizada em 17 órgãos da administração direta e 19 órgãos da administração indireta cinco meses após a entrada em vigor. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com responsáveis por áreas de comunicação, ouvidorias ou setores responsáveis pelo SIC. A pesquisa mostra que, sancionada em 18 de novembro de 2011 e após um período de seis meses para adequação geral, a lei teve implantação mais tranquila que o esperado, mas ainda gera dúvidas nos próprios órgãos e, por esta razão a mobilização e conscientização os servidores públicos precisa ser contínua.

Palavras-chave: Lei de acesso à informação (LAI). Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC). Poder Executivo Federal.

Abstract

On November 18th, 2011, the Federal Law 12.527, also called Access to Information Law (AIL), was approved by the Presidency of Republic. The law essentially establishes that the access to public information by citizens becomes a rule and the confidentiality, an exception. The law also regulates the Citizen Information Service (CIS) – an agency comprising specific procedures so that to guarantee to individuals the access to information produced by government and public offices. This work studies the process of implementation of the law and had as an objective to survey the changes needed to adapt to the new demands, as well as the influences caused in the departments and agencies of the Federal Administration.

¹ Mestre e doutor em Comunicação Social (Umesp). Graduado em Jornalismo e em Relações Públicas (Universidade Católica de Pelotas). Coordenador de Jornalismo da Embrapa. Professor de pós-graduação do Instituto de Ensino Superior de Brasília - Iesb.

² Bacharel em Turismo pela Faculdade Integrada do Ceará - FIC. Pós-Graduada em Assessoria em Comunicação Pública (Iesb). Organizadora do livro Diagnóstico Municipal Participativo para o Desenvolvimento Humano Local - CNM/PNUD Brasil. Consultora em Planejamento Sustentável.

³ São também autores: Amanda Talamonte, Ana Carolina Ferreira, Andréa Xavier, Diego Morosino, Eliana de Araújo, Eris Divino, Gabriela Mendel, Giselle Pecin, Juliana Mota, Kleber Farias, Leandro Canut, Lorena Martins, Mirela Lopes, Morena Mascarenhas, Nayara Ribeiro, Renata Brumano, Renata Maia, Talita Christine Ferreira, Vanessa Correa, Viviane Nunes, Waldelice Rodrigues, Walter Luiz Pereira e Wendimar de Almeida.

The research was carried out in 17 different offices of the direct administration⁴ and 19 different offices of the indirect administration* five months after it has become effective. Semi-structured interviews with those in charge of communication units, with ombudsmen or departments responsible for the CIS were performed. The research shows that, approved on November 18th, 2011, after a six-month-period, so that necessary adaptations could be made, the process of implementation of law was more pacific than expected, but it still raise questions in the government bodies, and for this reason mobilization and awareness of civil service must be continuous.

Keywords: Law on Access to Information (LAI). Citizens Information Service (SIC). Federal Executive.

1 Introdução

No Brasil, o acesso à informação pública está previsto na Constituição Federal, de 1988. Diz o inciso XXXIII do artigo 5º: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (JUNIOR, 2008, p. 74). A regulamentação desse dispositivo, entretanto, só veio com a Lei de Acesso à Informação - LAI, em novembro de 2011. Até então, o que prevalecia nos órgãos públicos brasileiros era a ocultação das informações – principal alvo da Controladoria Geral da União (CGU). “A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura do segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p.12).

A LAI garante aos cidadãos exercer, plenamente, o direito de acesso à informação. Determina que a regra passe a ser o acesso à informação e o sigilo, a exceção. Estabelece procedimentos e prazos para que a Administração Pública direta e indireta de todos os poderes em todos os estados brasileiros responda aos pedidos de informação de qualquer cidadão. Ela prevê, ainda, a criação, em todos os órgãos e entidades do poder público, de um Serviço de Informações ao Cidadão – o SIC. Trata-se de espaço físico, com servidores capacitados, para receber a demanda das pessoas. Diz o manual da CGU (2011, p.14): “Caberá a esta unidade: protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação, orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta, informar sobre a tramitação de documentos”.

Pela regra, a informação demandada pelo cidadão deve ser fornecida, exceto em raros casos previstos na legislação. Caso não seja possível, é dever do SIC repassar o pedido de informação à

⁴ These terms describe characteristics on the Brazilian public administration system.

área técnica responsável. O prazo legal para entregar a resposta é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. Ainda de acordo com a LAI, o pedido de informação não precisa ser justificado e deve conter, apenas, a identificação do requerente.

2 Características principais da LAI

A LAI representa um incentivo e um passo importante para a democratização da informação e da comunicação no Brasil, além de incentivar a inversão da lógica do cidadão ter sempre ele, de buscar a informação. Seu princípio fundamental é que a cultura do segredo acabe e o direito à informação seja de todos. As garantias do direito à esse acesso estão dispostas nos artigos 3º, 6º e 7º da lei (princípios básicos da administração pública/compromisso do Estado) e as regras de divulgação de rotina ou divulgação proativa de informações estão nos artigos 8º e 9º da lei (categorias de informação, SIC e maneiras de divulgação). O sigilo é facultado por lei apenas no que diz respeito a informações de segurança nacional ou da sociedade. A lei faculta o direito à recursos e recusa de liberação à informação (artigos 15º e 20º), assim como o pedido de desclassificação e direcionamento às autoridades responsáveis (ritos legais). As exceções ao direito de acesso (informações que sofrem classificação e não podem ser disponibilizadas) estão dispostas entre os artigos 21º ao 30º com suas respectivas justificativas. O capítulo V (artigos 32º e 33º) dispõe das responsabilidades no caso de recusa ao fornecimento da informação requerida ou retardo deliberado (intencional, incorreto, incompleto ou impreciso), o que representa um substancial ganho para a sociedade já que os órgãos não poderão ser evasivos nas suas respostas ou mesmo se utilizar de motivo torpe para não conceder a informação, ou ainda, de recusar-se sem justificativa plausível. As penalidades vão da advertência, multa, suspensão administrativa, suspensão de vínculo com o poder público, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública à julgamento por improbidade administrativa (artigo 33).

Entre as exigências da lei está a estruturação de um posto fixo de atendimento ao cidadão que congregue meios para ele solicitar as informações de que precisa; estruturação de website sobre o tema e disponibilização on-line do Sistema de Informação ao Cidadão - SIC. Do mesmo modo, as disposições sobre o processamento de pedidos de informação estão descritas nos artigos 10º, 11º, 12º, 13º e 14º da lei (identificação e pesquisa de documentos, meios de divulgação, custos e prazos de atendimento).

3 Procedimentos metodológicos

O objeto deste estudo foi avaliar o impacto, implantação, transformações e futuro da Lei de Acesso à Informação (LAI) nas assessorias de comunicação de órgãos públicos da administração direta e indireta. Ela foi realizada porque, durante o processo de implantação foram comuns relatos dentro dos órgãos públicos sobre a dificuldade de compreensão da lei, as dificuldades de implantação, necessidade de reestruturação e também expectativa sobre demandas presumivelmente excessivas, em particular de jornalistas, que aproveitariam a oportunidade para colher grande número de informações que supostamente não eram disponibilizadas com facilidade.

O método escolhido para a realização deste Relatório de Pesquisa foi a entrevista semi-estruturada. Entre as vantagens de uso dessa metodologia estão: possibilidade de reunir mais informações do que foi previsto e listado; esclarecer aspectos da entrevista a partir do relato do entrevistado; gerar pontos de vista diferentes, orientações e hipóteses para o aprofundamento da investigação.

Informações a respeito das etapas de implementação, transformações, impactos e perspectivas para o futuro foram obtidas por meio dos portais institucionais na internet e de entrevistas semiestruturadas com profissionais diretamente envolvidos com as discussões e práticas da lei nos referidos órgãos. Os entrevistados foram, essencialmente, coordenadores de assessorias de comunicação e dos Sistemas de Informação ao Cidadão - SIC - de 17 órgãos da administração direta e 19 da indireta (empresas públicas ou de economias mistas)⁵.

Para realizar a pesquisa, feita durante o mês de setembro de 2012, estudantes de pós-graduação da disciplina Comunicação Governamental, do curso de Assessoria em Comunicação Pública no Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB) escolheram órgãos da administração pública federal direta e indireta, em Brasília/DF. A partir dessa seleção, contataram coordenadores de comunicação dos 36 órgãos buscando as informações necessárias. Quando o contatado não se

⁵ **Órgãos da Administração Direta:** Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, Ministério da Cultura - MinC, Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, Ministério das Relações Exteriores - MRE, Ministério do Desenvolvimento Agrário -MDA, Ministério do Esporte - ME, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, Ministério do Turismo - Mtur, Ministério dos Transportes - MT, Secretaria de Políticas para Mulheres. **Órgãos da Administração Indireta:** Agência Nacional das Águas - ANA, Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, Agência Nacional de Transportes Terrestres - Antt, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, Caixa Econômica Federal - Caixa, Centrais Elétricas do Norte do Brasil - Eletronorte, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba- Codevasf, Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, Empresa Brasil de Comunicação - EBC, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, Empresa de Telecomunicações Brasileiras S.A - Telebras, Empresa Gestora de Ativos - Emgea, Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep, Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, Universidade Federal de Goiás - UFG

sentiu em condições de responder indicou a pessoa mais habilitada. No roteiro semiestruturado havia uma lista de questões/tópicos predefinidos⁶ que orientaram as entrevistas, resguardando certa flexibilidade para abordar e aprofundar em um determinado aspecto aquilo que lhe parecia relevante. Deste modo, os entrevistados foram questionados sobre sua percepção da lei e processo de implantação pelo público interno; se o órgão/empresa pública já adotava estratégias de transparência pública e prestação de contas; e, se isso ajudou na mobilização e sensibilização dos públicos interessados para as novas exigências da lei. Além disso, a pesquisa buscou saber se haviam outros canais de comunicação com o cidadão, como eles eram utilizados e o que mudou após a entrada em vigor da LAI (16 de maio de 2012). No relato de pesquisa, as categorias foram adaptadas para sintetizar os resultados mais relevantes e consistentes, de maneira a fornecer um quadro breve, mas que sintetize a essência das respostas.

4 Implantação da LAI

As entrevistas indicaram que a criação dos Grupos de Trabalho em todos os órgãos da administração direta e indireta, orientados e treinados pela Controladoria Geral da União (CGU) facilitou os processos de implantação da LAI, tidos originalmente como complexos e até surpreendentes para muitos, já que não havia muita informação sobre o assunto. Dirimindo dúvidas sobre as novas regras de organização e disponibilização das informações esses grupos contaram geralmente com a participação das chefias, coordenadorias e diretorias, originando redes de multiplicadores nas diversas áreas dos órgãos e empresas públicas, o que facilitou a mobilização e conscientização dos servidores, funcionários e colaboradores. Estes Grupos de trabalho tiveram diferentes funções nos órgãos, desde o treinamento dos servidores, apoio ao planejamento e esclarecimento de aspectos gerais, obrigações/regras e sanções ao acompanhamento das demandas da lei (feedback e suporte de sistema). O envolvimento do público interno na maioria dos órgãos se deu de forma tranquila naqueles que já desenvolviam práticas de transparência e prestação de contas. A indicação de pontos focais ou pessoas indicadas em cada departamento para a

⁶ **Impacto.** Impacto da Lei de acesso na área de comunicação; impacto na área de comunicação e no órgão; mudanças físicas, de estrutura, de fluxo, de percepção. **Implantação.** O processo de implantação e dificuldades. O que facilitou, o que dificultou, participação da área de comunicação; estratégias de comunicação adotadas para orientar os funcionários e divulgar a LAI; recepção interna da Lei/ área que assumiu o atendimento ao público. **Transformações.** Principais transformações na rotina após a LAI, inclusive na área de comunicação. Mudança na estrutura (física, de pessoal, de procedimentos) da comunicação e do órgão para atender a LAI. Impacto da LAI na comunicação; mudanças na percepção geral sobre transparência; papel atual da área de comunicação no que se refere à LAI; avaliação sobre o impacto da LAI na cultura organizacional e nos processos de comunicação. Futuro. Adequação atual à LAI, consolidação do atendimento e transformações esperadas para o futuro.

centralização das demandas provenientes do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) facilitou o tempo de resposta das solicitações, mas na percepção de algumas das coordenações, a exemplo do Ministério do Turismo, isto fez com que a mobilização dos servidores não tivesse um alcance significativo, amplo.

Alguns órgãos, por características estruturais e de corpo funcional, tiveram dificuldade em relocar pessoas para o atendimento nos postos do SIC e isto gerou novas tarefas ou atribuições à determinadas áreas e pessoas dentro desses organismos. A implantação da Lei de Acesso encontrou resistência em alguns poucos casos, geralmente originários de servidores mais antigos que tiveram dificuldades de aceitar os processos e também pela ausência de políticas de gestão da informação/documental e meios de garantir a segurança das informações, sem falar de restrições tecnológicas.

Exigindo mudança cultural significativa no país, principalmente dentro dos órgãos públicos, a LAI enfrenta embaraços não só operacionais (de execução de pesquisas solicitadas pelos cidadãos; da nomeação de pontos focais responsáveis por conseguir e cobrar de suas áreas as informações necessárias), como individuais (relacionando-se, por exemplo, ao primeiro grande impacto da lei quanto à exigência da divulgação nominal dos salários de políticos e agentes públicos). A LAI não só foi encarada como algo que onerava as atividades dos servidores públicos mas, também, invasiva à privacidade. E admitindo-se que a cultura do segredo ainda reina e que a informação tem um poder indiscutível de transformação, a transparência na administração pública parece ser uma ameaça às condições cômodas e descompromissadas de muitos servidores. – Aparenta, então, ser sintomática a reação de agentes públicos quando do oferecimento de respostas à sociedade (evasivas, complicadas etc.) e, nada parece claro ou público o suficiente para deixá-los confortáveis sobre o assunto já que o direito constitucional à informação e à comunicação agora possuem prazos, modos e sanções.

5 Estratégias

A maioria das áreas de comunicação teve papel ativo no processo de implantação da LAI e os relatos indicaram que em poucos casos houve participação secundária e papel simplesmente operacional como em situações em que a área simplesmente criou arte visual para produtos informativos. Ao mesmo tempo, embora a grande expectativa de demandas por parte de jornalistas, elas não ocorreram em número suficiente para alterar a rotina das áreas de comunicação ou mesmo criar embaraços ou dificuldades. A grande maioria dos setores de comunicação envolveu-se nas discussões sobre implantação, mesmo que ficasse claro que não seriam responsáveis pelo

atendimento oficial às demandas. Uma operação comum foi o monitoramento das demandas de imprensa, mas estas não surgiram em número que indicasse alguma excepcionalidade.

Na consulta aos entrevistados, identificaram-se as estratégias mais comuns para implantação da LAI. Elas foram as seguintes: a) Adequação dos sites/portais institucionais - atualização e reorganização das informações, introdução de banners e links para o acesso à informação; b) Implantação de campanhas internas e promoção de reuniões entre chefias; c) Criação de cartilhas e informativos eletrônicos (disponibilização via intranet e internet); d) Inauguração pública dos espaços dedicados ao SIC (inclusive com convites enviados à imprensa); e) Produção de matérias e boletins - divulgação via *mailing*; f) exposição de cartazes e *banners* de sinalização dos espaços SIC; g) palestras sobre o tema, geralmente em parceria com a CGU; h) Produção e publicação de *hotsite* sobre a LAI.

Como diferencial e atentando à necessidade de qualificação das respostas dadas aos cidadãos, o Ministério das Comunicações promoveu uma oficina de redação entre os servidores. Na Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Ascom promoveu café da manhã com os funcionários para divulgar a implantação da LAI. O Ministério da Saúde realizou campanha de *endomarketing* para sensibilizar os servidores e divulgou balanço sobre as atividades e demandas do SIC. O Ministério do Turismo informou que realizou seminário de apresentação da LAI no *hall* do prédio, mas não definiu, por exemplo, estratégia de comunicação com as Secretarias Estaduais e Municipais de Turismo no Brasil sobre o assunto.

Um dos destaques foram os Correios, que em três dias capacitaram 80 mil funcionários por meio de cursos nas suas unidades em todo o Brasil e orientaram aos carteiros sobre a importância de orientar os cidadãos sobre os canais apropriados para dirigir suas solicitações (SAC), já que eles não deveriam receber qualquer demanda.

Nas entrevistas identificou-se que aconteceram iniciativas proativas de divulgação interna da lei e da necessidade de adaptação da organização à novidade. As ações, entretanto, tenderam a ser pontuais, com menor número de casos de campanhas abrangentes e intensivas cobrindo uma maior variedade de públicos ou de maior duração.

6 Impactos

Com relação aos impactos percebidos, a única dificuldade relevante apontada foi o tempo de adaptação. O prazo de seis meses foi considerado bastante curto e em vários órgãos registrou-se relato que houve a compreensão das necessidades em espaço de tempo bem menor do que este. Esta

dificuldade parece ter sido mais relevante nos órgãos da administração indireta, que informaram ter sido surpreendidas pela lei já bem depois de sua sanção. Houve relatos de dificuldades adicionais pelas organizações que precisavam reclassificar informações e pelas que possuíam grande número de núcleos descentralizados, como no caso da Embrapa e Correios.

A lei implicou em alteração significativa no fluxo de informações interno cujas solicitações passaram a ser direcionadas ao SIC. Apesar do surgimento do novo canal de comunicação, a maioria dos órgãos não aumento substancial das demandas por informações. Contrariaram este padrão órgãos como o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Caixa. A Caixa destacou, inclusive, a importância da ampliação dos canais de comunicação com o cidadão, prevendo ajustes contínuos e tempo de maturação para o pleno atendimento.

Uma mudança sensível, indicada por quase todos os entrevistados, se deu em relação à publicação das agendas das autoridades nos sites dos órgãos, facilitando sobremaneira os trabalhos das Assessorias de Comunicação frente às demandas da imprensa para a cobertura de eventos onde as autoridades estariam presentes. Antes da LAI, os compromissos públicos de Ministros, Secretários e Coordenadores de Programas não eram divulgados - dificultando a composição de pautas jornalísticas. Aos poucos a rotina nos gabinetes, secretarias e coordenadorias começa a se tornar hábito e as assessorias não mais trabalham sob a emergência de confirmações; podendo, assim, investir tempo e recursos humanos na perspectiva de uma comunicação mais estratégica, melhoria de relacionamento com a mídia, qualificação de fontes e informações, entre outros.

7 Transformações

Apesar dos entrevistados destacarem que o público das organizações ficou atento às solicitações de informações e a seu cumprimento, principalmente tempo de resposta e seu cumprimento, as sanções e penalidades parecem ser definidoras na mudança de postura dos servidores. A cultura do segredo, citada como presente no âmbito dos órgãos da administração pública, pareceu perder adeptos ao longo do processo. Na quebra dessas e de outras resistências, a criação e operação dos grupos de trabalho e as redes de multiplicadores são indicados como exercendo papel importante na democratização das informações e comunicações.

Uma das vantagens surgidas nos novos processos é a maior atenção ou monitoramento constante das demandas pelos responsáveis possibilitando o conhecimento maior dos públicos, geração de estatísticas e a identificação das dúvidas mais frequentes, que por sua vez, possibilitam a antecipação às demandas e atualização das informações nos sites/portais.

Um dos problemas enfrentados foi a formalização de pedidos genéricos, que impedem o esclarecimento adequado e frustram o demandante, inclusive gerando algum tipo de impasse. Muitas vezes o solicitante não sabe expressar exatamente o que deseja, ou não tem conhecimento sobre o nível de complexidade que aquela informação possui e isso gera problemas de entendimento e tempo de resposta. Assim, entrevistados indicaram que, além da campanha de informação interna, deveria ter havido orientação mais clara ao cidadão sobre os procedimentos e limitações dos pedidos, o que diminuiria o número de pedidos genéricos e descabidos. Uma das observações foi que mesmo o jornalista, que deveria ter clareza sobre sua demanda, “também precisa ser educado para o uso da LAI”, como relatou um entrevistado no sentido de investir tempo e pensar bem na complexidade da informação que será solicitada, por conta dos prazos estendidos e prorrogáveis sobre os quais a lei dispõe.

Com a estruturação dos sistemas de atendimento parece ter havido não apenas compreensão, mas também boa aceitação da novidade. As reclamações parecem ter sido muito pontuais e localizadas. Um dos exemplos é o Ministério do Planejamento, onde foi detectada mudança da conduta das fontes internas frente às demandas da LAI. Segundo a coordenação do SIC, o relacionamento com as fontes internas melhorou depois que a LAI, antes vista como “invenção” da Assessoria de Comunicação, entrou em vigor e passou a ser compreendida em sua forma como adequações necessárias possuidoras de um rol de exigências previstas em lei e sujeitas a sanções.

8 Desafios

Foi comum entre os entrevistados a opinião de que ainda há ajustes a fazer e de que todos precisam de um tempo maior de maturação para adequação plena à lei. Após apenas cinco meses da entrada em vigor, ainda não há como fazer uma avaliação final sobre percepção geral da lei e eventuais mudanças de cultura organizacional. Há, entretanto, uma boa sensibilização inicial, particularmente sobre o direito fundamental do cidadão à informação de governo, agora formalizada por meio desse instrumento legal, mas há tanto tempo explicitada na Constituição Federal e Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

Entre os principais desafios encontramos a necessidade de pesquisa e avaliação das informações que devem ser classificadas como sigilosas - entram nesse contexto as informações comerciais ou concorrenciais das empresas públicas, que devem ser preservado para não comprometer a promoção de negócios, tema citado em órgãos como Cade, Codevasf, Eletronorte, Embrapa, UFG, Secretaria das Mulheres, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento

Agrário, Ministério do Trabalho e Emprego e agências reguladoras. Também foi destaque a percepção da necessidade de continuidade das mobilizações e campanhas de sensibilização para vencer resistências internas - de cultura e aumento de atividades diárias, citada com destaque por entrevistados de órgãos como Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Anatel, ECT e Telebrás.

9 Considerações finais

A divulgação de informações de interesse público associada a uma mudança de postura e cultura à promoção plena do direito ao acesso às informações, multiplicada pelo uso de tecnologias para a ampliação dos canais de comunicação com os diversos públicos parece estar contribuindo não só para alterar a rotina de trabalho dos servidores públicos e ampliar a necessidade de otimização de recursos, mas, sobretudo, sugere expressiva contribuição para a democratização das informações ao fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência e controle social na/da administração pública.

Após cinco meses da entrada da lei em vigor no Brasil, os órgãos ainda trabalham para ampliar os processos de classificação e gestão da informação para que o atendimento pleno das expectativas dos demandantes seja alcançado. Os resultados indicam que a maioria dos órgãos ainda está se adaptando às exigências da lei e que ainda falta conscientização sobre o direito ao acesso da informação, suas características e processos de classificação.

A pesquisa mostra que a LAI significou instrumentalização legal da publicidade das informações de interesse público em medida de salvaguarda daquelas que são sigilosas e necessitam de (re) classificação para que não comprometa nem a segurança, nem impeça o estabelecimento de relações comerciais ou fechamento de negócios nas empresas públicas de economia mista.

Os processos de articulação e integração entre as áreas, departamentos, unidades regionais e a ampliação dos canais de comunicação com o cidadão são desafios a serem enfrentados pelos órgãos de um modo geral. Na análise dos relatos ficam claras algumas conclusões gerais, mesmo que não possam ser atribuídas a todos os órgãos investigados:

1. Houve cumprimento das exigências e prazos da lei quanto à implantação e relativa tranquilidade no decorrer dos seis meses que antecederam à vigência da lei;
2. Na maioria dos órgãos as ouvidorias tornaram-se responsáveis internamente pela LAI – a partir, principalmente, do aproveitamento de estruturas e relocação de recursos humanos;

3. Há necessidade de um tempo maior para adequação plena ou tempo de maturação para avaliações mais precisas sobre os impactos da lei;
4. As áreas de comunicação participaram com divulgação do assunto, mas tiveram menos envolvimento do que o esperado. De modo geral, adotaram postura de "parceiros" nos processos. Um dos motivos parece ter sido a relativa pressa das campanhas de comunicação e a centralidade do processo na Secretaria de Comunicação da Presidência da República e na própria CGU;
5. Os processos de (re) classificação são contínuos e, no momento da pesquisa, ainda não havia adequação total a eles;
6. Apesar de o público estar mais atento às solicitações e aos tempos de respostas dos pedidos de informação, as sanções e penalidades ainda exercem forte influência na mudança de postura dos servidores, pois o acesso não precisa mais ser motivado e tem prazo para ser respondido;
7. As demandas foram menores do que as previstas originalmente. Parece ter havido muita naturalidade na maior parte do atendimento às demandas, com poucos relatos de problemas específicos. Estes, entretanto, quando ocorreram, sugerem ter como origem o desconhecimento e o ineditismo dos processos.

A LAI cria ferramentas para que o cidadão promova o controle social necessário, não só de políticas quanto dos usos dos cargos públicos (inclusive daqueles legitimados como representantes dos interesses da coletividade). Informações simples sobre os resultados de políticas e ações do governo, os gastos e investimentos da administração pública etc, devem estar ao alcance de todos, da mesma forma que não se deve supor ou ainda aceitar que apenas a imprensa faça esse acompanhamento já que qualquer cidadão comum o pode.

O que se espera do governo agora, além das adequações internas ao atendimento da lei, é que se faça um movimento intenso em direção ao povo brasileiro no sentido de esclarecê-lo sobre os usos e vantagens da LAI, bem como sobre a qualificação da informação pretendida. A democratização das informações e da comunicação no Brasil tem grandes desafios pela frente e a garantia da transparência dentro da administração pública é um deles.

Artigo submetido em 02/12/2012 e aceito em 16/02/2013.
--

Referências

BRASIL. Lei nº 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. **Presidência da República**, [S.l.], 2011. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 01 set. 2012.

DESEN JUNIOR, G. **Constituição Federal Interpretada**. 13. ed. Brasília: Vestcon, 2008. p. 31-74.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. 24 p.

AGÊNCIA Nacional das Águas. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

AGÊNCIA Nacional de Energia Elétrica. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

AGÊNCIA Nacional de Telecomunicações. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

AGÊNCIA Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

AGÊNCIA Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/home>>. Acesso em: 01 set. 2012.

CAIXA Econômica Federal. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

CASA Civil da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

CENTRAIS Elétricas do Norte do Brasil. Disponível em: <<http://www.eln.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

COMPANHIA de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

CONSELHO Administrativo de Defesa Econômica. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

CONTROLADORIA Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

EMPRESA Brasileira de Comunicação. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

EMPRESA Brasileira de Correios e Telégrafos. Disponível em: <<http://www.correios.com.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

EMPRESA Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <<http://www.embrapa.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

EMPRESA de Telecomunicações Brasileiras. Disponível em: <<http://www.telebras.com.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

EMPRESA Gestora de Ativos. Disponível em: <<http://www.emgea.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

INSTITUTO Brasileiro de Museus. Disponível em: <<http://www.museus.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

INSTITUTO Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO da Saúde. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO das Comunicações. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO do Turismo. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

MINISTÉRIO dos Transportes. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

SECRETARIA de Políticas para Mulheres. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

SERVIÇO Federal de Processamento de Dados. Disponível em: <<http://www.serpro.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

SISTEMA de Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.

UNIVERSIDADE Federal de Goiás. Disponível em: <<http://www.ufg.br>>. Acesso em: 01 set. 2012.