





COMUNICAÇÕES ORAIS

EIXO:

**ACESSO À
INFORMAÇÃO**

INSTRUMENTOS INSTRUTIVOS SOBRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Rosanara Pacheco Urbanetto¹²⁵

Tatiana Costa Rosa¹²⁶

RESUMO

A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) foi elaborada para incrementar o acesso à informação e promover a transparência. A importância da produção de instrumentos instrutivos para os usuários, internos e externos ao poder público brasileiro fundamenta-se pela extensão geográfica e as desigualdades regionais, buscando garantir a equidade, integralidade e acessibilidade. Esta investigação trata-se de um estudo comparativo entre quatro instrumentos instrutivos referentes à LAI, criados pelo Governo Federal Brasileiro. A execução desta investigação justifica-se para demonstrar a importância dos instrumentos e o problema que norteou esta foi: o que vem sendo preconizado na elaboração dos instrumentos instrutivos sobre a LAI pelo Governo Federal Brasileiro? Apresenta como objetivo geral: analisar os diferentes instrumentos criados pelo Governo Federal Brasileiro que tratam da Lei nº 12.527 publicados antes de 2014 e como objetivos específicos: identificar os instrumentos criados; comparar os instrumentos segundo alguns critérios estabelecidos e descrever quais aspectos contemplados em cada instrumento. É uma investigação exploratória e descritiva, apresenta-se e descreve-se os aspectos considerados relevantes dos quatro instrumentos selecionados. Como resultado com relação ao órgão, local e data de publicação, percebeu-se que a Controladoria Geral da União foi a responsável pela publicação dos quatro instrumentos e todos apresentam de alguma forma, expressões que integram a cultura de acesso à informação com relação aos pontos relevantes. Entretanto, cada instrumento possui aspectos particulares. Os quatro instrumentos tem como objetivo apoiar, orientar e auxiliar os usuários. Percebeu-se também que outros instrumentos encontram-se em fase de criação.

Palavras Chave: Lei de Acesso à informação. Transparência. Instrumentos instrutivos. Governo Federal Brasileiro. Informação pública.

INSTRUMENTOS INSTRUTIVOS SOBRE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: UNA ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL BRASILEÑO

¹²⁵ Professora adjunto do Departamento de Documentação do Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: rosanaraurbanetto@gmail.com .

¹²⁶ Aluna do Curso de Especialização em Gestão em Arquivos da Universidade Aberta do Brasil / UAB-UFSM. Email: tatyrosaa@gmail.com .

RESUMEN

La ley n° 12.527 de 2011, conocida como ley del acceso a la información (LAI) fue diseñada para aumentar el acceso a la información y promover la transparencia. La importancia de la producción de herramientas educativas para los usuarios, internos y externos a los poderes públicos brasileños se basa en la extensión geográfica y las desigualdades regionales, tratando de garantizar la imparcialidad, integridad y accesibilidad. Esta investigación es un estudio comparativo entre cuatro instrumentos educativos refiriéndose a LAI, creado por el Gobierno Federal Brasileño. La ejecución de esta investigación fue demostrar la importancia de las herramientas educativas y el problema que ha guiado esta es: ¿qué se ha abogado en la preparación de instrumentos educativos sobre LAI por el Gobierno Federal en Brasil?

Presenta como objetivo general: analizar los distintos instrumentos creados por el Gobierno Federal Brasileño con relación la ley n ° 12.527 publicados antes de 2014 y como objetivos específicos: identificar los instrumentos creados; Comparar los instrumentos según algunos criterios y describir los aspectos que cubrieron en cada instrumento. Es un estudio descriptivo y exploratorio, presenta y describe los aspectos relevantes de los cuatro instrumentos seleccionados. Como resultado en relación con el órgano, lugar y fecha de publicación, se observó que la Contraloría General de la Unión fue responsable de la publicación de los cuatro instrumentos todos los instrumentos disponen de alguna manera, las expresiones que forman parte de la cultura de acceso a la información en lo referente a los puntos pertinentes. Sin embargo, cada instrumento tiene aspectos particulares. Los cuatro instrumentos pretenden apoyar, guiar y ayudar a los usuarios. Observó también que otros instrumentos están en el proceso de creación.

Palabras Claves: Ley de Acceso a la información. Transparencia. Instrumentos de instrucción. Gobierno Federal de Brasil. Información pública.

1. INTRODUÇÃO

Um dos aspectos que podem ser considerados como fundamentais na implementação das leis são os instrumentos instrutivos para que leigos do direito tenham claros seus direitos e deveres diante dos aspectos legais que envolvem a legislação. Os instrumentos instrutivos são iniciativas em prol da busca da ampliação de mecanismos que levem à otimização dos serviços públicos, neste caso os objetos de análise são instrumentos produzidos em relação à Lei n° 12.527¹²⁷ - Lei de Acesso à Informação, demonstrando o interesse destes em promover o acesso aos usuários em todos os níveis de informações produzidas pelo sistema administrativo público. Junto à Administração Pública pode-se identificar vários esforços e realizações a fim de promover a implantação e funcionamento de diferentes aspectos que envolvem colocar em movimento as engrenagens referentes aos direitos e deveres do cidadão à informação pública.

Neste sentido, uma teia de instrumentos foram produzidos, com um arcabouço não só com aspectos legais, como também desenvolvidos de maneira à embasar e orientar a atuação dos gestores em conformidade com os princípios e as

¹²⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2014.

diretrizes definidas na Lei de Acesso à Informação (LAI), visando a auxiliar não somente o cidadão, bem como os gestores públicos no processo de prestação dos serviços informacionais.

Na realidade os instrumentos instrutivos produzidos pela gestão pública tem por objetivo fornecer um “passo a passo” aos usuários sejam eles os gestores ou os cidadãos. No caso da Lei nº 12.527 (LAI) responde ou procura responder os propósitos ou aspirações de incrementar o acesso à informação e promover a transparência, aspectos expressados na LAI e também resultado dos avanços incorporados na Constituição de 1988. Admitem o direito de todos cidadãos brasileiros, em sua perspectiva ampliada, o direito da população, e, ainda, a universalidade e a equidade do acesso à informação. Sob esta perspectiva, a descentralização dos serviços de informação, entendida como parte do processo de reforma democrática do Estado, tornando-se como uma prática legítima e, em grande parte, viabilizadora das políticas públicas nacionais.

Nestes instrumentos estão apresentados seus objetivos principais, os principais pontos, assim como suas diretrizes operacionais, e como pressupostos para a concretização do acesso e implementação da transparência administrativa pública. No caso específico do Brasil a importância da adoção de instrumentos instrutivos fundamenta-se pela extensão geográfica e as desigualdades regionais reforçando a necessidade de se fazer valer a iniciativa destes instrumentos para a garantia de equidade, integralidade e acessibilidade, conforme preceitua as políticas atuais.

As diferenças, no entanto, não se limitam à distribuição para população, deve-se pensar em desigualdades sociais que podem ser percebidas facilmente, conforme comprova os indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de diferentes regiões. Neste índice, que verifica a condição de vida da população a partir da ponderação entre longevidade, educação e renda. Neste sentido, tornando-se necessária a elaboração de material didático que atinja todos os públicos-alvo. A produção de material de apoio (instrumentos instrutivos) aos usuários, internos e externos, deve contribuir para o aumento do número de acesso por parte dos cidadãos, criando mecanismos para padronizar os processos, deixando-os de forma pragmática pra facilitar estes processos. Existe uma grande importância da gestão operacional para a implantação das ferramentas que

contribuam para a gestão apresentando de forma clara as diretrizes. Servindo estas diretrizes de subsídio para a elaboração das ações futuras e/ou intervenções.

Esta pesquisa trata-se de um estudo comparativo entre os instrumentos instrutivos referentes a LAI, criados pelo Governo Federal Brasileiro. Considerando a crescente influência que a Lei nº 12.527, aprovada no ano de 2011, vem exercendo na transparência da informação pública, justifica-se a execução desta pesquisa pelo fato de demonstrar a importância da criação de instrumentos instrutivos sobre a LAI.

Deste modo, cabe realizar-se uma análise dos instrumentos criados pelo Governo Federal Brasileiro em relação à LAI. Após o exposto salienta-se que o problema que este estudo busca solucionar, reside em responder ao seguinte questionamento: O que vem sendo preconizado na elaboração dos instrumentos instrutivos sobre a LAI pelo Governo Federal Brasileiro?

A partir de tal questionamento nos remetemos aos seguintes objetivos do estudo. A pesquisa apresenta como objetivo geral: analisar os diferentes instrumentos criados pelo Governo Federal Brasileiro que tratam da Lei nº 12.527; e como objetivos específicos: identificar os instrumentos criados; comparar os instrumentos segundo alguns critérios estabelecidos e descrever quais aspectos contemplados em cada instrumento.

Acredita-se que ao final deste estudo e ao atingirmos os objetivos propostos este permitirá demonstrar como se dá a constituição dos instrumentos, enquanto canal de diálogo entre o poder público federal e a sociedade em geral atuando no processo de melhoria do acesso e da transparência da informação pública.

2. ACESSO À INFORMAÇÃO E A PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

O conceito de transparência vai ao encontro com o que aponta Bobbio (2000), quando afirma que transparência é “o poder em público”, logo, a transparência das informações interfere no funcionamento da administração pública. Jardim no ano de 1999 já afirmava que:

Do ponto de vista do direito à informação, os aparelhos de Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a

tais informações. O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação. (JARDIM, 1999, p.3)

A transparência das informações públicas e o acesso à informação, sempre foram temas de discussão. Entretanto, para se obter o acesso à informação e a desejada transparência da administração pública é necessário antes ter-se conhecimento do direito que o cidadão possui ao acesso às informações de caráter público. Antes mesmo da promulgação da Lei de Acesso à informação brasileira, inúmeros órgãos já reconheciam o acesso à informação como um direito fundamental.

Em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹²⁸ estabelece em seu Art. 19º que “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”.

Com o mesmo intuito, no ano de 1992 o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹²⁹, afirma em seu Art. 19º: “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.

Além disto, outro marco regulamentador importante, é a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão¹³⁰ (2000), que estabelece no item 4 que “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

Quase sete anos depois, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹³¹ aborda o tema transparência e acesso à informação nos Artigos 10º e 13º:

¹²⁸ Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

¹²⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

¹³⁰ Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 20 de jan. 2014.

¹³¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2014.

Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...). (BRASIL, 2006)

Contudo, no Brasil a transparência de informações da administração pública nem sempre foi uma preocupação. Nos arquivos brasileiros a consulta por muitos anos foi regulamentada por normas institucionais, isto é, cada instituição fazia seu próprio regulamento em relação ao acesso à informação, até meados de 1980. O governo não se preocupava com o acesso em si, e sim com o sigilo das informações, sendo que nos anos de 1964 a 1984 o Brasil vivia no período da Ditadura Militar.

Somente no ano de 1988, aparece na nova Constituição Federal¹³² pela primeira vez no Brasil o tema Direito à Informação em uma Constituição. Onde, em seu Art. 216º, Capítulo III, § 2º dispõe que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

O grande impulso, no sentido do tema acesso à informação pública para promover a transparência, no Brasil, ocorreu no ano de 1991, quando foi sancionada a Lei 8.159¹³³. Chamada no Brasil como a Lei dos Arquivos, na qual dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e estabelece suas competências. Abordando a questão do direito dos cidadãos à informação em seu Art. 4º, Capítulo I:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (ARQUIVO NACIONAL, 1991)

No Art. 26º, Capítulo V, desta mesma Lei é estabelecido que “Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional,

¹³² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2014.

¹³³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)”.

No ano de 2002 a comunidade brasileira arquivística foi surpreendida por um novo Decreto, o Decreto nº 4.553 de 27 de dezembro de 2002¹³⁴, que aumentava os prazos e o número de autoridades competentes para atribuir sigilo aos documentos públicos, sendo isto inconstitucional, pois a lei determinava 30 anos como prazo máximo para a documentação e o novo decreto determinava 50 anos com o agravante de permitir sua renovação por tempo indeterminado, tornando-se assim antidemocrático. Diante de tal fato, em 2003 o CONARQ enviou ao presidente da República da época, uma solicitação de revisão considerando todos os aspectos relativos ao acesso e busca pela transparência. O presidente não revogou, e reafirmou o Decreto com uma nova Lei, a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Sendo que os prazos anteriormente apresentados ficaram em vigor até o ano de 2011 quando é aprovada então a conhecida Lei de acesso à informação.

A Lei de Acesso à informação (LAI) é a Lei nº 12.527¹³⁵, sancionada pela Presidenta do Brasil no dia 18 de novembro de 2011, que altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1991 e revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. A LAI está regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 e tem como propósito afirmar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. Seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

3. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM DIREITO LEGAL DO CIDADÃO BRASILEIRO

Desde o ano de 2011, com a aprovação da LAI, onde então o acesso passa a ser visto como regra e o sigilo como exceção, o Brasil vem enfrentar inúmeras mudanças, entre elas; dar uma maior transparência das informações e ações públicas, agora como um direito legal de qualquer cidadão brasileiro.

A LAI regulamenta e estabelece requisitos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o acesso à informação por qualquer

¹³⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

¹³⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

pessoa que dela necessitar. Várias ações já foram adotadas e algumas ainda estão em período de ajustes. Entre as ações adotadas destaca-se a nova mudança nos prazos de guarda dos documentos. Além disto, uma das grandes aliadas no cumprimento dos dispositivos desta Lei são as tecnologia, dentre as quais, podemos destacar, por exemplo, o Portal da Transparência do Governo Federal Brasileiro.

A partir de maio de 2012, estabeleceu-se um prazo para o governo por em prática a LAI, onde foi estabelecido que o dirigente máximo de cada órgão da Administração Pública designaria um responsável para acompanhar a implementação e o desenvolvimento dos procedimentos previstos, bem como orientar sobre a aplicação das normas. Encontrando-se neste ponto também, a importância da iniciativa do Governo Federal Brasileiro na criação de instrumentos instrutivos sobre a LAI.

De acordo com Rodrigues (2013, p. 436) “a Lei nº 12.527 festejou seu aniversário de um ano em 2013. Dados da CGU até o dia 8 de maio do ano corrente registrou mais de 87.000 demandas de acesso”. Sem dúvidas, a LAI significa um importante passo na consolidação da democracia no Brasil e também auxilia nas ações de prevenção contra a corrupção, pois pela primeira vez em nosso país uma Lei referente aos documentos, onde o cidadão passa a ser um ator principal nas ações públicas apresentadas, podendo ter acesso às informações de seu interesse, tendo conhecimento de que transparência pública é um direito regulamentado.

4. METODOLOGIA

No entendimento de Bittar (2001, p.18) a “metodologia é o estudo que propõe a reflexão de determinadas práticas científicas e o processo de criação, consiste, fundamentalmente, em conhecer o que se faz quando se estuda algo de modo científico”. Neste sentido, com o intuito de atingir os objetivos inicialmente propostos e alçar o sucesso deste estudo, será utilizada uma metodologia que possibilite desenvolver uma análise ordenada dos objetos deste estudo.

A presente pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, pois investiga e descreve aspectos considerados relevantes nos instrumentos instrutivos criados pelo Governo Federal Brasileiro os quais apresentam como tema central a

Lei de Acesso à Informação. Quanto à tipologia esta pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, sendo que abrange o referencial teórico publicado e reúne conhecimentos em relação ao tema estudado, embora esta temática ainda seja considerada recente e apresente poucas fontes escritas. Quanto à natureza, a pesquisa é qualitativa, pois apresenta um paralelo entre os instrumentos selecionados, sendo eles:

- Cartilha sobre o acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527¹³⁶;
- Manual da Lei de Acesso à informação para Estados e Municípios¹³⁷;
- Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e *check list*¹³⁸;
- Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais¹³⁹;

Pesquisou-se na internet os instrumentos acima citados em *sites* de busca, considerando ser este estudo incipiente, optou-se por escolher apenas quatro instrumentos distintos: Cartilha; Manual e Guias, que foram analisados, comparados e descritos, seguindo alguns critérios como: Órgão, local e data de publicação; Objetivos; Aspectos abordados; Pontos relevantes e algumas observações. Além disto, destacou-se também, outros instrumentos e publicações referentes ao tema, que posteriormente serão também objetos de estudos mais aprofundados.

5. RESULTADOS PRELIMINARES

¹³⁶ Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiaisinteresse/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

¹³⁷ Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

¹³⁸ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_CheckList.pdf>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

¹³⁹ Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_TransparenciaAtiva_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

Os instrumentos instrutivos são documentos de comunicação técnica que procuram dar assistência aos sujeitos que usam um determinado sistema¹⁴⁰. Para além da sua especificidade, os autores dos instrumentos tentam utilizar de uma linguagem clara e simples de modo a atingir uma maior quantidade de receptores.

Neste sentido, visando analisar as especificidades dos instrumentos que apresentam como tema principal a LAI, comparou-se quatro instrumentos seleccionados, conforme é possível observar no quadro de resumo da análise dos instrumentos instrutivos a seguir. Obtendo-se assim os resultados preliminares deste estudo.

¹⁴⁰ Disponível em: <<http://conceito.de/manual-do-utilizador>>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

QUADRO 1 - RESUMO DA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS INSTRUTIVOS

<u>INSTRUMENTO</u>	<u>ÓRGÃO, LOCAL E DATA DE PUBLICAÇÃO</u>	<u>OBJETIVOS</u>	<u>ASPECTOS ABORDADOS</u>	<u>PONTOS RELEVANTES</u>	<u>OBSERVAÇÃO</u>
Cartilha sobre o acesso à informação pública: Uma introdução à Lei nº 12.527	Controladoria Geral da União, Brasília/DF - Brasil, dezembro de 2011.	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilitar a cooperação técnica entre a UNESCO¹⁴¹ e o Poder Executivo Federal brasileiro; • Auxiliar no trabalho nos servidores envolvidos no processo de informações produzidas e gerenciadas pelo Governo Federal Brasileiro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à Informação Pública; • Lei de acesso; • Novos Mecanismos de Acesso à Informação • Cultura administrativa pró-acesso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura do texto da Lei de Acesso; • Exceções à regra de acesso; • Expressões que integram a cultura de acesso à informação. 	Existe uma versão oficial impressa disponível.
Manual da Lei de Acesso à informação para Estados e Municípios	Controladoria Geral da União, Brasília/DF - Brasil, maio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar o gestor estadual e municipal no aperfeiçoamento da gestão; • Auxiliar na melhoria da 	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à Informação Pública; • Lei de acesso; • Como fazer um bom 	<ul style="list-style-type: none"> • Portal da transparência; • Transparência Ativa; • Transparência Passiva; • Significado de algumas terminologias adotadas 	Não existe versão oficial impressa, somente <i>online</i> .

¹⁴¹ Esta publicação tem a cooperação da UNESCO no âmbito do Projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”

		governança pública e na correta aplicação dos recursos públicos federais.	atendimento ao solicitante de informações;	pela LAI.	
Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e <i>check list</i>	Controladoria Geral da União, Brasília/DF - Brasil, junho de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Servir como referencial técnico; • Auxiliar o gestor interessado em regulamentar a LAI no âmbito municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de acesso; • Regulamentação da LAI nos municípios; • Exemplos (<i>check list</i>) da aplicabilidade da LAI. 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento da regulamentação da LAI nos municípios; • Conceitos e exemplos de regulamentação obrigatória; necessária e auxiliar. 	Não existe versão oficial impressa, somente <i>online</i> .
Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais	Controladoria Geral da União, Brasília/DF - Brasil, maio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar órgãos e entidades estaduais e municipais para implementação da a LAI em seus respectivos sítios eletrônicos institucionais; • Oferecer ao cidadão um padrão uniforme de acesso, que facilite a localização e 	<ul style="list-style-type: none"> • Padrão para identificação da seção "Acesso à Informação" em sítio eletrônico institucional dos órgãos/entidades; • Sugestão de nomenclatura padrão do conteúdo da seção específica sobre acesso à informação dos sítios 	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação proativa de dados e informações, em áreas específicas dos sítios eletrônicos, conforme determina a referida LAI; • Banner e item de Menu que os sítios eletrônicos devem ter; • Orientações gerais para a criação da seção acesso à Informação; <ul style="list-style-type: none"> • Diretrizes para 	Não existe versão oficial impressa, somente <i>online</i> .

		obtenção das informações tornando-se uma referência em transparência pública.	eletrônicos institucionais dos órgãos/entidades estaduais e municipais; <ul style="list-style-type: none">• Orientações sobre conteúdos a ser disponibilizados na internet;	disponibilização de conteúdo mínimo obrigatório da seção; <ul style="list-style-type: none">• Glossário.	
--	--	---	--	---	--

Fonte: elaborado pelas autoras..

Com relação ao Órgão, local e data de publicação, percebe-se que a Controladoria Geral da União foi a responsável pela publicação dos quatro instrumentos e que no ano de 2013 foram publicados três dos instrumentos com diferença de apenas um mês de espaço, levando-nos a pensar que o período onde houve uma maior necessidade de instruir sobre a LAI foi no ano de 2013, considerando que o primeiro instrumento foi publicado em 2011 quando a Lei entrou em vigor. No ano de 2012 não encontramos nenhum instrumento publicado pelo Governo Federal, acredita-se por ser um período no qual os usuários estavam em fase de adaptação com a ideia de exercer seu direito de acesso à informação pública.

No que diz respeito aos objetivos, os quatro instrumentos tem como objetivo apoiar, orientar e auxiliar o gestor no processo de regulamentação e eficiente aplicação da LAI, sendo que dois destes instrumentos contemplam as esferas estaduais e municipais, um instrumento é aplicável em todas as esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e o outro instrumento engloba apenas a esfera municipal. Além disto, é objetivo de todos os instrumentos facilitar aos cidadãos o conhecimento de seus direitos, a localização e obtenção das informações públicas, instruindo assim, não somente os gestores, bem como a população brasileira, para que unidos, gestores e cidadãos, venham a atingir a máxima eficácia na aplicabilidade da LAI.

Quanto aos aspectos abordados, é possível observar que três dos instrumentos tratam diretamente da Lei de Acesso, sendo que apenas o Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais aborda a LAI indiretamente, tendo como foco estabelecer um padrão para a identificação da seção “Acesso à Informação” nos sítios eletrônicos institucionais de órgãos e/ou entidades.

Com relação aos pontos relevantes percebe-se que todos os instrumentos apresentam de alguma forma, expressões que integram a cultura de acesso à informação. Entretanto, cada instrumento possui aspectos particulares, não tendo nenhum aspecto em comum com outro instrumento.

Entre todos os instrumentos apenas Cartilha sobre o acesso à informação pública: Uma introdução à Lei nº 12.527 possui versão impressa oficial disponível, os demais instrumentos encontram-se online, disponíveis no site da Controladoria Geral da União.

Além destes, diversos outros instrumentos e publicações¹⁴² vêm sendo criados, entre eles destaca-se:

- 1º Balanço da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal¹⁴³: apresenta de forma resumida o relatório enviado ao Congresso Nacional sobre a implementação da LAI no Poder Executivo Federal, retratando o cenário vigente à época de sua aprovação até os resultados alcançados no final do ano de 2012;
- Coletânea de Decisões da CGU¹⁴⁴: é uma publicação que reúne Pareceres e Despachos selecionados, referentes a recursos em face de negativas de acesso por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Com relação aos instrumentos pode-se inferir que seguem uma linha de orientação, execução e avaliação das políticas propostas. Além de estarem conectados, os instrumentos estão escritos considerando-se todos os atores envolvidos na construção da transparência do poder público, a linguagem utilizada atende todos os níveis da população, assim tornando o conteúdo dos instrumentos mais acessíveis à todos que precisarem consultá-los.

CONCLUSÃO

A LAI possibilita dar a resposta que a sociedade merece ter, cabendo a sociedade fazer valer de seus direitos, pois somente uma administração transparente será capaz de lidar com eficácia para atender as necessidades que a atual sociedade possui. O acesso aos dados que compõem os documentos e os fundamentam, contribuem para a democracia permitindo assim que os cidadãos participem de modo efetivo nas decisões da gestão. O cidadão bem informado tem melhores opções e condições de conhecer e exigir outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.

¹⁴² Mais publicações podem ser encontradas em:

<<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/publicacoes/index.asp>>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

¹⁴³ Disponível em:

<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

¹⁴⁴ Disponível em:< <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/recursos-cgu/e-book.pdf>>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

Por estes motivos, o acesso à informação pública vem sendo, cada vez mais, conhecido como um direito de todos. Com este intuito, acredita-se que todos os instrumentos instrutivos elaborados pelo Governo Federal Brasileiro foram criados com o intuito de estabelecer um equilíbrio e auxiliar na visibilidade das responsabilidades e direitos dos cidadãos e do Estado.

Ao Estado sendo permitido que assuma a gestão do acesso da informação pública, definindo o que os gestores devem ofertar, além dos serviços inerentes à atenção básica, também promovendo o acesso às informações de maior complexidade, na tentativa de organizar a demanda conforme os prazos de retenção previstos na lei, esclarecendo as responsabilidades do gestor e os requisitos relativos às diferentes modalidades de informações e prerrogativas do Estado ao exercer o papel de fio condutor capaz de viabilizar as políticas públicas de informação.

Estes instrumentos assumem uma marcante importância diante das enormes desigualdades geográficas, culturais e socioeconômicas que permeiam o contexto brasileiro e muitas vezes constituindo-se em fortes obstáculos. Portanto, um aspecto relevante em relação aos instrumentos instrutivos que já foram publicitados (tornados públicos em diferentes suportes) é o monitoramento e a avaliação, pois ambos devem acompanhar o processo de formulação, o conteúdo e o uso dos futuros instrumentos instrutivos. Onde o acompanhamento puro e simples dos resultados ou impactos desses instrumentos talvez não seja o suficiente, exigindo ir além, a fim de subsidiar as futuras tomadas de decisão dos gestores em relação aos instrumentos a serem publicados futuramente.

O monitoramento e a avaliação (em seu sentido amplo) são técnicas e métodos para o acompanhamento do processo de consolidação da LAI na sociedade brasileira. O monitoramento sendo conceituados como (BRASIL, 2010):

- o acompanhamento continuado de compromissos (objetivos, metas e ações), explicitados em planos, programações ou projetos, de modo a verificar se estes estão sendo executados conforme preconizado;

- a avaliação é entendida como um processo que implica julgar, emitir um julgamento de valor, tendo por base uma análise do que foi realizado (intervenção, ação, serviço, procedimento etc.) ou uma análise do resultado obtido, sempre em comparação com um referencial considerado como um ideal a ser alcançado (BRASIL, 2010).

Dessa forma, o monitoramento tem um caráter avaliativo do processo que está em andamento, possibilitando análise e comparações, a fim de estabelecer um julgamento de valor. Por meio do monitoramento e da avaliação, deve-se ser capaz de identificar pontos frágeis que embasem a confecção dos instrumentos instrutivos e a formulação de medidas interventivas e a sua aplicação, na busca de ressaltar avanços dos pontos positivos, melhorias (da realidade ou das intervenções propostas) e, assim, valorizar e responsabilizar os envolvidos no processo, quem sabe promovendo a participação popular na tomada de decisão, constituída a partir do controle social, visando tornar as políticas públicas de acesso mais participativas e comprometidas com os anseios sociais. É justamente a população, representada pelos diversos segmentos sociais, que pode indicar quais são as principais necessidades de informação.

Um aspecto que considera-se fundamental diante das diversidades culturais, sociais e grandes distâncias geográficas no Brasil, é a criação de futuros instrumentos que devem ser instrumentos com gestão participativa, incorporando avaliações dos usuários sobre os instrumentos já existentes e disponíveis, para a melhoria, controle e constante atualização das necessidades dos usuários internos e externos ao poder público. Assim dando uma maior publicidade aos direitos e deveres destes usuários, constituindo-se em uma das peças fundamentais na construção das políticas públicas, por ser um instrumento que permite o conhecimento de como ter acesso à informação pública governamental norteando a escolha de diretrizes políticas.

Além disso, deve-se ter em mente que as políticas públicas trazem como objetivo a satisfação da sociedade, e são por ela financiadas. Sendo assim, as ações dos órgãos públicos devem permitir a transparência e ser passíveis de um acompanhamento pela sociedade, fomentando uma maior interação entre governo e sociedade civil, uma vez que se compõem de representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Os instrumentos devem ser objeto de formulação e revisões periódicas para a melhoria da qualidade desses documentos, representando também a melhoria da qualidade do planejamento na gestão municipal e dos serviços ofertados e prestados à população.

Os processos de gestão implicam na implementação de melhorias com as mudanças necessárias aos processos administrativos gerando benefícios aos

usuários internos e externos, que, no caso da administração pública, vêm a ser os agentes, servidores públicos e os usuários (os cidadãos). Tendo como foco o planejamento, é possível contemplar melhorias no processo, otimizar a infraestrutura e buscar sempre fazer mais com menos.

Com este intuito, os instrumentos instrutivos da LAI vêm atendendo cada vez mais as necessidades de nossa sociedade e do Governo Federal, entretanto considerando que a LAI é relativamente nova, muitas ações ainda tem que ser realizadas, pois apesar dos atuais instrumentos conversarem entre si, tendo vários pontos em comum, a eficácia da LAI só se dará com o auxílio e a continuidade de iniciativas como estas, de criação de instrumentos instrutivos.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e prática da monografia para cursos de Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, p.18, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: A filosofia e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2014.

_____. **Acesso à Informação**. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacaogov/acao-informacao-mundo/index.asp>>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

_____. **Decreto nº 592**, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Decreto nº 4.553**, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

_____. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 20 de jan. 2014.

_____. **Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2014.

_____. **Cartilha sobre o acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiaisintere/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

_____. **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list**. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/espaco-gestor/identidade-visual/arquivos-marca/manual-do-selo-informacao.pdf>>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

_____. **Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_TransparenciaAtiva_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

_____. **Lei nº 12.527**: Lei de Acesso à Informação. Poder Executivo Federal 2011-2012 Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

_____. **Lei de Acesso à Informação - Coletânea de Decisões da CGU** Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/recursos-cgu/e-book.pdf>>. Acesso em: 24 de jan. 2014.

_____. **Manual da Lei de Acesso à informação para Estados e Municípios**. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

Declaração Interamericana na de Princípios de Liberdade de Expressão.

Disponível em:

<<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 20 de jan. 2014.

JARDIM, José Maria. **O acesso à informação arquivística no Brasil:** problemas de acessibilidade e disseminação. Mesa Redonda Nacional de Arquivos, 1999.

Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Sistema de Planejamento do SUS:** uma construção coletiva: monitoramento e avaliação: processo de formulação, conteúdo e uso dos instrumentos do Planejamento SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2010d. 76 p. (Série B. Textos Básicos de Saúde); (Série Cadernos de Planejamento, v. 8).

RODRIGUES, G. M. **Indicadores de “Transparência Ativa” em instituições públicas:** análise dos portais de universidades públicas federais. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/616>>. Acesso em: 20 de jan. 2014.