

A Lei de Acesso a Informações e as Relações Públicas: a Experiência da Universidade Federal do Amazonas

Henrique Wendhausen ¹

Resumo

Este texto aprecia os principais fundamentos da Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação Pública, correlacionando-os a alguns dos aspectos contributivos de atividades de Relações Públicas referenciados no estudo de caso realizado sobre o processo de implementação de suas determinações legais na Universidade Federal do Amazonas (UFAM)², a partir da observação e do acompanhamento das ações do Grupo de Trabalho (GT) designado para implantar as garantias e os instrumentos necessários à transparência pública na Instituição. No que se refere às técnicas de pesquisa, trabalhou-se com fontes bibliográficas e documentais, mas também com o levantamento de dados e informações por meio da observação participante. Os resultados apontam que a conjectura de utilização de instrumentais típicos de Relações Públicas pode ser vantajosa para a promoção da cultura de transparência em entidades públicas.

Palavras-chave:

Lei de Acesso a Informações; Controle Social; Relações Públicas; Universidade Federal do Amazonas.

Introdução

A Lei de Acesso à Informação Pública foi sancionada em 18 de novembro de 2011 e regulamentada em 16 de maio de 2012, através do Decreto nº 7.724, que dispõe sobre os procedimentos legais para a garantia do acesso à informação a pessoas naturais e jurídicas. A Lei nº 12.527 tem sede na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2007) em diversos dispositivos que tratam do direito fundamental de acesso à informação, tais como os referenciados no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216.

Salienta-se que a Lei 12.527/2011 abrange toda a administração pública, ou seja, todos os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas, o Ministério Público e demais entes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Também abrange as autarquias, fundações públicas, empresas

¹ Graduado em Comunicação Social – Habilitação em Relações Públicas (UFRGS, 1994) e Direito (UNEB-ULBRA/CEULM, 2012), Mestre em Comunicação Social (PUCRS, 2000), Professor Assistente do Departamento de Comunicação Social (Decom), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

² Parte deste texto foi adaptada e atualizada da monografia **Direitos à Comunicação: a implementação da Lei de Acesso a Informações na UFAM** - (WENDHAUSEN, ULBRA/CEULM, 2012).

públicas, sociedades de economia mista, devendo-se aplicar às disposições da Lei ainda no que couber a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para fins de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou por meio de quaisquer outros instrumentos públicos. Compreende, portanto, uma quantidade imensa de organizações que fazem uso de atividades de Relações Públicas ou que potencialmente possam desenvolvê-las.

O texto legal determina as diretrizes que devem ser observadas, em conformidade com os princípios básicos da administração pública para garantir o direito fundamental de acesso a informações. O artigo 3º da Lei nº 12.527 de 2011 expõe as seguintes prescrições: a regra geral é a observância da publicidade e o sigilo é a exceção; não é preciso haver solicitação para a divulgação de informações de interesse público; as informações devem ser disponibilizadas com ampla utilização dos meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação; a administração pública tem o dever de desenvolver a cultura da transparência e a amplitude do controle social.

A Lei de Acesso também impõe o dever de fomentar o desenvolvimento da cultura da transparência sobre a coisa pública, em sua governança. Com este aspecto inovador, a Lei considera a informação como um bem público, tendo como principal mandamento que a publicidade é a regra, e o sigilo, a exceção. Neste sentido, dentre as diretrizes fundamentais que a lei preceitua ganha importância a utilização de instrumentos de comunicação, em seus múltiplos aspectos, para atender a demandas de acesso a informações de diferentes públicos de interesse, área de atuação central das atividades de Relações Públicas.

Esclarece-se que a formação do Grupo de Trabalho (GT), designado para implantar as garantias e os instrumentos necessários à transparência pública na UFAM, no estudo de caso realizado, foi de caráter multidisciplinar e não teve foco evidente nas atividades de Relações Públicas, embora contasse com membros com formação na área e, inclusive, contou com a parceria da Assessoria de Comunicação (ASCOM). Na primeira seção, o presente texto privilegia a apreciação dos principais princípios e mandamentos que regem o acesso a informações. Na segunda seção, é descrito o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação, especificamente na Instituição. Por fim, nas considerações finais, analisa-se a conjuntura geral do trabalho e

apresentam-se recomendações, ainda incipientes, sobre a atuação das Relações Públicas em auxílio à promoção da cultura de transparência em órgãos públicos.

Os principais princípios e mandamentos que regem o acesso a informações

As leis de acesso a informações seguem uma tendência de reconhecimento internacional para a positivação de um direito universal e que se apresenta como um fundamento essencial para as democracias. Este direito também é reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, por meio de tratados, convenções e declarações em que o Brasil é signatário.

A Suécia, em 1766, foi a primeira nação no mundo a desenvolver uma marco legal sobre acesso a informações. Daí a palavra *ombudsman*, palavra sueca que significa defensor do povo ou representante supremo do rei, que foi posteriormente apropriada por organizações empresariais e também em atividades de Relações Públicas. Hoje há cerca de 90 países que possuem leis que regulamentam esse direito, dentre os quais: Estados Unidos, Inglaterra, África do Sul, Índia, México, Colômbia, Chile e Uruguai (BRASIL, 2011a).

Dentre os princípios específicos que norteiam as leis de acesso à informação, o Princípio da Máxima Divulgação configura-se como valor fundamental para o direito ao conhecimento, conforme atesta o Diretor Geral Assistente do Setor de Comunicação e Informação da UNESCO, Abdul Waheed Khan, pois institui “a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a menos que haja uma justificativa contrária em nome do interesse público favorável à não divulgação” (MENDEL, 2009, p. 1). Este direito de acesso deve abranger a maior diversidade de informações e órgãos possíveis, e ao mesmo tempo o maior número de indivíduos que poderão dele usufruir.

São diversos os princípios norteadores das leis de acesso à informação, dentre os quais os abaixo relacionados são evidenciados pelo Módulo I do Curso “Rumo a uma cultura de acesso à informação: a lei 12.527/2011” (BRASIL, 2011b?):

1) O Princípio da Obrigação de Publicar está diretamente relacionado ao que é denominado pelos especialistas de transparência ativa, significando que os órgãos

públicos têm a obrigação de publicar informações de maior interesse público, pois não basta apenas atender aos pedidos de informação, que se configura naquilo que é chamado de transparência passiva;

2) O Princípio da Promoção de um Governo Aberto assevera que os órgãos públicos têm a obrigação de promover ativamente a abertura do governo, pois a mudança de uma cultura de sigilo que está incorporada muitas vezes ao setor público para uma cultura de abertura se torna essencial para a promoção do direito à informação e à transparência;

3) O Princípio da Limitação das Exceções determina que as exceções do direito de acesso devem ser restritas e claramente definidas. Cada exceção deve estar fundamentada numa razão de interesse público, pois o sigilo só pode ser justificado nos casos em que o acesso à informação possa implicar danos desproporcionais à própria sociedade ou ao Estado, ou ainda aos direitos individuais assegurados constitucionalmente;

4) O Princípio dos Procedimentos que Facilitem o Acesso prescreve que os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, oferecendo a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa de fornecimento da informação;

5) Por fim, o Princípio da Moderação dos Custos determina ao Poder Público que as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em função dos custos envolvidos. As leis de Acesso à informação podem até prever o pagamento de taxas para o fornecimento de informação, desde que sejam razoáveis e aplicadas somente em situações previamente definidas.

A Lei de Acesso à Informação Pública, em consonância com a Constituição da República (BRASIL, 2007), regulamenta as possibilidades de restrição cabíveis, especialmente as modalidades de sigilo e proteção a direitos personalíssimos relacionados à pessoa natural, identificada ou identificável, tutelando o respeito à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem.

Todos os princípios específicos que norteiam as leis de acesso à informação, acima, estão presentes nos comandos gerais da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação vigente em nosso país. No que se refere aos direitos à comunicação e à

informação, destacam-se alguns princípios que mantêm correlação com o campo da comunicação social, dentre os quais o princípio da publicidade, o princípio da clareza e o princípio participativo ou da participação.

O Princípio da Publicidade, previsto no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, obriga a administração pública a dar publicidade de seus atos (transparência). Em relação ao inciso LX da Constituição da República, que trata das exceções que restringem o princípio da publicidade quanto aos atos processuais, ensina Di Pietro (2007, p. 66) que os casos de restrição se referem à defesa da intimidade ou quando o interesse social exigir: “como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine”.

O Princípio da Clareza, segundo o qual, a informação pública não pode ser confusa, devendo apresentar uma linguagem clara e acessível, de maneira que qualquer pessoa que tenha interesse possa compreendê-la. A acessibilidade apresenta-se como diretriz importante da governança pública que atende, inclusive, aos portadores de necessidades especiais. Na Internet, especialmente nos sítios eletrônicos governamentais, a acessibilidade, em termos de técnicas de comunicação, consiste na utilização de variados recursos que facilitem a compreensão, a exemplo da associação dos textos e/ou áudios a imagens, gráficos e animações.

O Princípio Participativo ou da Participação está previsto no Estatuto das Cidades, em seu Art. 44, que estabelece a participação do cidadão no processo de elaboração do orçamento por meio de audiências e consultas públicas. A obrigatoriedade está restrita aos municípios, pois se considera inviável realizar esses instrumentos participativos nos orçamentos da União, dos Estados Membros e do Distrito Federal.

No Brasil, a matriz legal do acesso à informação pública tem gênese e sede na promulgação da Constituição Cidadã (BRASIL, 2007), no Art. 5º, que prevê os direitos individuais e coletivos, especialmente nos incisos XIV e XXXIII, e depois no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216. O Art. 5º, inciso XIV da Constituição Federal de 1988, afirma: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da

fonte, quando necessário ao exercício profissional” (BRASIL, 2007, p. 8); e mais adiante, no inc. XXXIII estabelece:

[...] 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. (BRASIL, 2007, p. 9).

O Art. 37, § 3º da Constituição Federal de 1988 afirma: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente” (BRASIL, 2007, p. 19); segue o inc. II, que reza: “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no Art. 5º, X e XXXIII” (BRASIL, 2007, p. 19).

O Art. 5º, inc. X da Constituição Federal de 1988 determina: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 2007, p. 8).

No que se refere aos mandamentos da Carta Republicana, o § 2º do Art. 216 da Constituição Federal de 1988 estabelece a responsabilidade da administração pública sobre a gestão dos documentos públicos e sobre os procedimentos de acesso dos interessados, conforme segue: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 2007, p. 59).

No tocante ao desenvolvimento do controle social, a Lei 12.527/2011 preceitua que não é suficiente a disponibilização de dados, pois é preciso que as informações sejam compreendidas e cheguem com agilidade aos cidadãos. Conforme os princípios que norteiam a comunicação de excelência, as informações devem ser tratadas com linguagem simplificada e em formatos de fácil acesso e compreensão. Estes mandamentos foram, no seu conjunto, elementos protegidos, em nosso país, pela Lei de Acesso à Informação.

É direito do solicitante que a informação pública disponibilizada pelo agente público seja a ele entregue, com os seguintes cuidados previstos na Lei 12.527/2011” (BRASIL, 2011c?, p. 18):

a) primária – coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível e sem modificações; b) autêntica – produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; c) íntegra – não deve ser modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; e) atualizada – deve ser disponibilizada a última versão da informação, quando for o caso.

Para que seja respeitado o direito de acesso a informações, os órgão e entidades do poder público têm o dever de assegurar uma gestão transparente da informação, promovendo sua divulgação; têm o dever de proteger a informação e disponibilizar amplo acesso sobre ela, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como tutelando a informação sigilosa e/ou pessoal e a sua eventual restrição (BRASIL, 2011c?).

Para fins de definição, conforme o texto do Art. 4º da Lei 12.527 (2011, p. s/nº), considera-se:

- I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
- IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
- V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Mas quais informações devem ser disponibilizadas pelos órgãos e entes públicos aos cidadãos? A informação considerada como bem público abre um leque muito grande de possibilidades, mas “quando se tratar de informações de interesse geral, os órgãos e as entidades devem optar pela transparência ativa, se esforçando para publicar o máximo de informações possíveis na Internet” (BRASIL, 2011c?, p. 21). A consolidação da transparência ativa pressupõe a adesão dos órgãos e servidores na ação pró-ativa de divulgar as informações de interesse público.

A transparência passiva também é objeto de regulação da Lei 12.527/2011, pois obriga aos entes públicos à criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) para atender a requisições de informações, tanto de forma presencial como virtualmente, por meio da rede mundial de computadores. Diferentemente da transparência ativa, em que a administração pública tem dispêndio para disponibilizar informações para todas as pessoas que podem acessá-las, a transparência passiva ocorre quando a administração pública só consegue atender a quem solicitou a informação, incorrendo em mais custos com pessoal e serviços (BRASIL, 2011c?).

O Art. 8º da Lei 12.527 (2011, p. s/nº) determina, como dever da administração pública, por meio de seus entes, “promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.” Em seguida, estabelece um rol mínimo de informações que devem ser publicadas nos sítios dos órgãos e entidades na Internet:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados Gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

É obrigação dos órgãos e entidades a criação, em seus sítios na Internet, de uma seção denominada “Acesso à informação”, bem como utilizar o *Banner* padrão nesses mesmos sítios. Os órgãos e entidades também deverão publicar nesta seção outras informações de interesse público, dentre as quais: informações sobre servidores, auditorias e sobre a própria Lei de Acesso e o serviço disponibilizado de atendimento de informações ao cidadão, tanto presencial como virtual. Também devem publicar o repositório de perguntas frequentes (FAQ), o qual se consubstancia no rol de perguntas e respostas mais frequentes de interesse dos cidadãos(ãs). O Poder Executivo Federal disponibilizou um sistema eletrônico padrão de acesso à informação na rede mundial de computadores para utilização de seus órgãos e entidades (BRASIL, 2011c?). Por fim, destaca-se que, em sua estrutura, a Lei de Acesso à Informação pública contém os procedimentos e instâncias recursais, em caso de negativa de acesso, bem como a responsabilização cabível aos órgãos, entidades e agentes públicos em função do descumprimento de suas regras.

A implementação da Lei de Acesso à Informação na UFAM

A instituição foi criada em 17 de janeiro de 1909, sendo inicialmente denominada Escola Universitária Livre de Manáos, recebendo posteriormente, a partir de 22 de outubro de 1913, a denominação de Universidade de Manáos, conforme narra o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) – (UFAM, 2010). Deste primeiro período subsistiram, como unidades isoladas de ensino superior, a Escola Agrônômica de Manaus, extinta em 1943; a Faculdade de Medicina, extinta em 1944 e a Faculdade de Direito, federalizada em 21 de novembro de 1949, pela Lei nº. 924 e incorporada à Universidade do Amazonas, em 12 de junho de 1962, pela Lei nº. 4069-A, assinada pelo então Presidente da República João Goulart, que criou a Fundação Universidade do Amazonas (UFAM).

Atualmente a UFAM é mantida pela Fundação Universidade do Amazonas, Fundação Federal, CGC sob nº 04.378.626/0001-97, cujo estatuto foi aprovado pelo Decreto nº. 53.699, de 13 de março de 1964, sendo que é uma entidade administrativa e

financeiramente autônoma, dotada de personalidade jurídica, na forma legal, com sede em Manaus, com o objetivo de manter a Universidade Federal do Amazonas. A denominação de Universidade Federal do Amazonas deu-se a partir de 20 de junho de 2002, quando foi sancionada a Lei 10.468, publicada no Diário Oficial 118 - Seção 1, de 21 de junho 2002, em razão do Projeto de Lei, de autoria do Senador José Bernardo Cabral (UFAM, 2010).

Sua sede está localizada em Manaus, Estado do Amazonas, em uma área total de 6,7 milhões de metros quadrados. Esta área é considerada o terceiro maior fragmento verde contínuo do mundo em, perímetro urbano, e o primeiro do Brasil. No campus pode ser encontrada uma grande diversidade de espécies da fauna e flora regionais. O campus de Manaus, denominado Senador Arthur Virgílio do Carmo Pereira Filho, está situado na Avenida General Rodrigo Octávio Jordão Ramos, 6200 – Campus Universitário – Bairro Coroado (UFAM, 2010).

No conjunto dessas unidades eram oferecidos no momento do desenvolvimento do estudo de caso 109 cursos de graduação, com a perspectiva de sua expansão, através da implantação de novos cursos; e 33 Programas de Pós-Graduação. Esses Programas desenvolvem 33 cursos de mestrado e 11 cursos de doutorado, todos credenciados pela Comissão de Apefeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES). Ainda no campo da Pós-Graduação, são realizados cerca de 30 cursos por ano, na modalidade *lato sensu*, em diversas áreas do conhecimento (UFAM, 2010).

A implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), foi inicial e oficialmente formalizada pela Portaria nº 0679, de 13/03/12, da Reitoria da UFAM, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 19 de março de 2012, designando o Grupo de Trabalho (GT) com o propósito de planejar e coordenar a execução da Lei nº 12.527/2011. A Portaria nº 0680, da Reitoria da UFAM, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 19 de março de 2012, Seção 2, p. 15, designou o Prof. Dr. Albertino de Souza Carvalho (Assessor para Projetos Especiais) como Autoridade Responsável pela implementação da Lei nº 12.527/2011. Posteriormente, a Portaria nº 970/2012 retificou as portarias supracitadas e definiu seu grupo de trabalho, sendo publicada no DOU nº 78, em 23 de abril de 2012,

seção 2, pág. 12. Essas portarias foram publicadas dentro do prazo solicitado pela Controladoria Geral da União.

A UFAM dispõe atualmente de um portal específico em que quase a totalidade das informações institucionais está disponível nas páginas da Internet, no seguinte endereço: <http://www.ufam.edu.br>. Instrumentos complementares de acesso à informação, como “Busca” e “Banner Transparência”, estão disponíveis desde o ano de 2006. Também estão presentes os canais de contato “Fale conosco” e o serviço de Ouvidoria. A execução orçamentária e financeira pode ser acessada no *link* da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), assim como informações sobre ações de outras pró-reitorias, incluindo também os atos administrativos exarados pelos Conselhos Superiores, Órgãos Suplementares, Assessorias, Prefeitura, Hospitais Universitários e Unidades Acadêmicas (UFAM, 2012b?).

A Ouvidoria da UFAM foi criada pela Resolução nº 015/2010, de 16 de setembro de 2010, determinando o prazo máximo de cento e vinte dias para a sua implantação, como órgão vinculado diretamente à Reitoria, na estrutura Administrativa da Universidade Federal do Amazonas. A Ouvidoria da UFAM, coordenada pela Profa. MsC. Maria Elisa Ferreira Meneghini, integrante do Grupo de Trabalho designado para implementar a Lei de Acesso à Informação, no âmbito da Universidade Federal do Amazonas, é o órgão institucional que funciona como a “voz do cidadão na UFAM”, pois é por sua mediação que os servidores, a comunidade acadêmica e a sociedade podem fazer reclamações, denúncias, expressar opiniões e sugerir melhorias na Instituição. Compete à Ouvidoria tomar providências sobre essas tais informações, e não ao SIC-UFAM, conforme acordado em reunião do Grupo de Trabalho.

A primeira reunião do Grupo de Trabalho, realizada em 04/04/2012, teve a seguinte pauta: 1) Informes iniciais; 2) Distribuição de tarefas; 3) Ações imediatas. Seguiram-se, então, diversas outras reuniões de trabalho, nas quais foram definidos os passos e as ações necessárias à implantação do sistema de informações, em todos os seus aspectos. Estabeleceu-se um cronograma de trabalho para a implantação das necessidades de acesso a informações da UFAM, com as seguintes fases: 1) início do processo – incluiu o levantamento de subsídios, definição do GT e da autoridade

institucional, fluxograma, além de outras medidas; 2) Planejamento – palestra da CGU sobre a Lei nº 12.527/2011, treinamento de servidores presenciais e *on-line*, fechamento da proposta de implantação do SIC-UFAM, lançamento oficial do SIC presencial e do SIC experimental, no portal; 3) Implementação e funcionamento - fase experimental, visitas às Unidades Acadêmicas e funcionamento integral do SIC-UFAM; e 4) Análise crítica – reuniões e prazos para avaliar as ações e o sistema.

No âmbito da UFAM, o trabalho de implantação da Lei de Acesso à Informação contou com diversas atividades de comunicação e de outros passos necessários à sua consolidação, muitas das quais de iniciativa da própria Instituição e outras orientadas pela Controladoria Geral da União, órgão federal responsável pela concretização da regulação da Lei de Acesso à Informação, em todo o território nacional. No que se refere à estrutura virtual, foi disponibilizada uma página do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), dentro do Portal da UFAM, para concentrar as principais informações de relevância da Instituição pertinentes aos mandamentos do texto legal.

No que tange à estrutura física do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), foi colocado inicialmente um balcão de atendimento no *hall* do Centro Administrativo (Reitoria), sinalizado com *banner* contendo o símbolo da Lei de acesso à Informação, tendo ainda uma sala reservada especificamente para o SIC-UFAM, no primeiro andar, contando com três servidores para esse serviço e mais quatro bolsistas que auxiliam no atendimento de informações aos cidadãos.

O cidadão interessado em acessar informações sobre a Instituição deverá fazê-lo por meio do “Formulário de Solicitação de Informação”, disponibilizado no SIC-UFAM virtual e também no balcão de atendimento, até que o formulário padrão da CGU seja disponibilizado. Foram confeccionados formulários de pedidos de informação distintos já disponibilizados pelo Sistema i-SIC da CGU, a saber: 1) Formulário para reclamação (pessoa natural); 2) Formulário para reclamação (pessoa jurídica); 3) Formulário para recurso (pessoa jurídica); e 4) Formulário para recurso (pessoa natural). O solicitante pode utilizar os laboratórios de informática das unidades acadêmicas para acessar o Portal da UFAM e encontrar o que está procurando, esclarecer suas dúvidas, ou caso



isso não ocorra, ele pode acionar o SIC-UFAM, presencialmente no Centro Administrativo (Reitoria), atualmente sobre a gestão da Ouvidoria da Instituição.

Durante o período de implementação da Lei de Acesso à Informação na Instituição foram confeccionados boletins impressos e eletrônicos sobre o processo de implantação, no âmbito interno da instituição. Estes boletins narravam as ações institucionais, os fluxos de procedimentos dos trabalhos do GT, os objetivos pretendidos, os documentos necessários e os responsáveis pelo SIC-UFAM, locais de acesso, dados de identificação e aspectos importantes da Lei 12.527/2011. Também foram disponibilizados, via endereços eletrônicos, a versão eletrônica dos boletins informativos, através da Assessoria de Comunicação (ASCOM).

A Assessoria de Comunicação (ASCOM) teve atuação permanente durante a implementação da Lei 12.527/2011, na UFAM, e fez uso de instrumentos de Relações Públicas durante todo processo de implementação, haja vista que a Assessora de Comunicação da ASCOM, à época da realização do estudo, é formada em Relações Públicas na própria instituição, tendo integrado o Grupo de Trabalho responsável pelo planejamento e a execução da Lei de Acesso à Informação. Também foi confeccionado um *folder*, com diversas informações sobre o SIC-UFAM, distribuído a partir do Lançamento Oficial do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, ocorrido em 11 de maio de 2012, às 18h, no *hall* do Centro Administrativo/Reitoria, em cerimônia que contou com a presença da Reitora, do Vice-Reitor, do Coordenador do Grupo de Trabalho, Autoridade Responsável pela Lei de Acesso à Informação Pública na UFAM, além de uma série de convidados, havendo, inclusive, cobertura da imprensa. A equipe de trabalho apresentou-se com camisetas do SIC-UFAM, contendo a logomarca oficial da Lei de Acesso à Informação disponibilizada pela CGU.

A Assessoria de Comunicação (ASCOM) colocou no endereço do Portal do Youtube, com acesso via Portal da UFAM, quatro vídeos sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação na UFAM, sendo um com a manifestação da Magnífica Reitora, Professora Doutora Márcia Perales Mendes Silva, dois com a locução do Professor Doutor Albertino de Souza Carvalho, autoridade responsável pela

implementação da Lei nº 12.527/2011 na UFAM e um quarto com o depoimento do servidor Carlos Alberto Silva de Oliveira, membro do Grupo de Trabalho.

Na página do SIC-UFAM estão disponíveis também as matérias veiculadas pelos meios de comunicação e pelas mídias externas a respeito da implementação da Lei de Acesso à Informação na UFAM, bem como informes produzidos pela Assessoria de Comunicação da Instituição para a divulgação no âmbito interno, das diversas ações realizadas com este propósito de facilitar o acesso à informação, adequando-se aos mandamentos do texto legal da Lei nº 12.527/2011.

Considerações finais

A Controladoria Geral da União (CGU) foi o órgão definido pelo Poder Executivo como o responsável pela concretização da regulação da Lei de Acesso à Informação, em todo o território nacional, aquele que recomendou e acompanhou a Instituição na criação do referido GT e a necessidade de designar uma autoridade responsável por sua implantação. O representante da Controladoria Geral da União, no Estado do Amazonas (CGU/AM), Damon Gonçalves de Lima Castro, além de outros membros, esclareceu sobre diversos pontos e acompanhou os trabalhos de implementação da Lei nº 12.527/2011, tendo inclusive proferido uma palestra sobre o tema para os servidores e interessados da Instituição (CASTRO, 2012).

Atualmente, passados mais de dois anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, conforme levantamento do Ministério Público de Contas (MPC), a maior parte dos órgãos públicos do Estado do Amazonas descumpre a Lei 12.527/2011 e a Lei da Transparência (Lei Federal Complementar 131/2009). Os dados demonstram que a maioria dos órgãos federais tem conseguido evoluir no sentido de atender às exigências legais. Entretanto, os órgãos estaduais estão pouco adaptados e os municipais apresentam um quadro constrangedor, no que diz respeito às exigências legais no trato da transparência pública, agravado pelas condições geopolíticas, sociais e culturais da Região Norte.

A Universidade Federal do Amazonas demonstrou empenho e agilidade para implementar a Lei de Acesso à Informação na Instituição, por meio de seu Grupo de Trabalho (GT). Este GT foi formado por pessoas em posições hierárquicas estratégicas, tanto por disposições técnicas e políticas (Procuradoria Jurídica, Ouvidoria, Assessoria de Comunicação, Chefia de Gabinete, Centro de Processamento de Dados), como pelo critério da demanda de solicitações de informações à Instituição (Pró-Reitoria de Graduação, a mais demandada, e Pró-Reitoria de Administração). O Grupo foi coordenado pelo Prof. Dr. Albertino de Souza Carvalho (Assessor para Projetos Especiais) e antecessor do Pró-Reitor de Planejamento, portanto, com ampla experiência na gestão de uma instituição federal de ensino superior.

A criação da Ouvidoria da UFAM, em 16 de setembro de 2010, como órgão vinculado diretamente à Reitoria, na estrutura Administrativa da Universidade Federal do Amazonas, contando com a necessária autonomia técnica e ética, assinala a vontade política da Instituição e de seus gestores de informar e serem informados pelos diversos públicos interessados, haja vista que o instituto da Ouvidoria não constitui uma obrigação compulsória e, por seu caráter facultativo, vai de encontro à cultura da transparência pública apregoada pela Lei 12.527/2011.

Os resultados do estudo de caso, em linhas gerais, demonstram que a Instituição realizou a contento e dentro do prazo todas as obrigações da Lei de Acesso à Informação, desde que a Lei foi sancionada até a sua regulamentação, em 16 de maio de 2012, confirmando que sua gestão está predominantemente em sintonia com a cultura de acesso a informações, como regra geral. Destaca-se que a Instituição atendeu de forma satisfatória às obrigações legais, o que é correto e necessário, mas foi além e fez mais do que o obrigatório ao desenvolver um conjunto de ações de comunicação e de Relações Públicas que contribuíram com a aproximação e o esclarecimento de seus diversos públicos de interesse. Entretanto, adverte-se que o estudo realizado limitou-se a acompanhar o processo de implementação da Lei de Acesso na Instituição, com base em seus princípios e mandamentos legais, não tendo parâmetros, portanto, para avaliar a cultura organizacional e o grau de transparência, de forma cronológica e sistemática, no trato de informações de interesse coletivo.

A implantação do Sistema de Informação ao Cidadão na UFAM, tanto presencial como virtual, atendeu aos requisitos obrigatórios e continua se aperfeiçoando, haja vista a amplitude e a complexidade da Instituição. O SIC é responsável pelo recebimento, processamento, gerenciamento e envio da resposta aos pedidos de acesso à informação e pela orientação dos cidadãos quanto ao acesso a informações em linhas gerais.

No que tange à estrutura virtual, foi disponibilizada uma página do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC-UFAM), dentro do Portal da UFAM, que passou a concentrar as principais informações de relevância da Instituição, pertinentes aos requisitos mínimos de mandamentos do texto legal voltados para atender a transparência ativa. A CGU disponibilizou o padrão do *site (wireframe)* e o *banner*. O sistema eletrônico disponibilizado contém registro de entradas e saídas de pedidos de acesso à informação, inclusive formulário padrão para a requisição.

No que se refere à estrutura física do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC-UFAM), a infraestrutura utilizada excedeu os requisitos mínimos determinados pela CGU, atendendo aos seguintes quesitos: local de fácil acesso e identificado; equipamento, telefones e *e-mails* dedicados; servidores treinados para atendimento aos cidadãos e encaminhamento dos requerimentos; e fluxo de tramitação interna dos requerimentos. Foi instalado um balcão de atendimento no *hall* do Centro Administrativo (Reitoria), devidamente sinalizado com *banner*, contendo o símbolo da Lei de Acesso à Informação, tendo ainda uma sala reservada especificamente para o SIC-UFAM no primeiro andar, contando com equipamentos de informática e mobiliário. A parte de recursos humanos conta inicialmente com três servidores para esse serviço e mais quatro bolsistas, que auxiliam no atendimento de informações aos cidadãos, sendo que o mínimo exigido pela CGU são dois servidores.

Segundo informações colhidas oralmente no dia 15 de junho de 2012, junto a pessoas que fazem o atendimento no balcão do SIC-UFAM, diferentemente das expectativas iniciais, o fluxo de pedidos de informações feitas formalmente em atendimento aos preceitos da Lei de acesso, são pouco frequentes. As pessoas procuram o balcão SIC-UFAM mais para solicitar informações sobre a localização de

departamentos e/ou pessoas da Instituição. Os servidores também informaram que até aquele momento nenhum tipo de recurso foi impetrado, o que em princípio permite inferir que tanto a transparência passiva como ativa têm conquistado bons resultados na Instituição.

Até o dia 15 de junho de 2012, conforme declaração verbal da Autoridade Responsável pela Implementação da Lei de Acesso à Informação na UFAM, não havia acontecido nenhum enquadramento de informação classificada como sigilosa, salvo aquilo que já é salvaguardado pela Lei de Acesso, como hipóteses de patentes, ou ainda outros impedimentos legais assegurados, bem como as informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Isso demonstra que a Instituição vem respeitando o que a lei preceitua, na medida que a imposição de sigilo é tratada como procedimento excepcional.

Cabe registrar que as informações que ganharam visibilidade nos meios de comunicação sobre o processo da implementação da Lei de Acesso à Informação na Instituição, e que estão disponíveis no SIC-UFAM, apresentaram conteúdos bastante favoráveis aos esforços de implementação, repercutindo de forma satisfatória para o conceito e a identidade da Universidade. É oportuno lembrar que a Lei 12.527 de 2011 tem como princípio que todas as informações produzidas ou custodiadas pela gestão pública e não classificadas como sigilosas devem ser públicas e colocadas à disposição dos cidadãos, colocando também como dever do órgão público divulgar as informações sobre a própria Lei de Acesso e as suas diretrizes principais para consolidação e a ampliação da cultura da transparência sobre a coisa pública.

Esclarece-se que este trabalho não teve a pretensão de descrever exhaustivamente o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação Pública na UFAM, mas tomá-lo como exemplo de atividade de Relações Públicas orientada para a efetivação de um direito conquistado durante o amadurecimento da “jovem” democracia brasileira, podendo servir de parâmetro de análise da região amazônica ou ainda de outras regiões, em novos estudos.

Considera-se que as atividades típicas de Relações Públicas, mesmo que ainda tímidas, configuram instrumentais potencialmente estratégicos e oportunos para

consolidar a cultura da transparência nos órgãos públicos em geral, sobretudo quando os profissionais atuam com a necessária capacidade técnica e numa perspectiva interativa e dialógica (DUARTE, 2007). Hoje, diante de um quadro geral que demonstra que a maioria dos órgãos públicos não tem conseguido evoluir no sentido de atender às exigências legais da lei de acesso à Informação Pública, este cenário serve como oportunidade na área de atuação das Relações Públicas. A iniciativa de transparência deve partir dos órgãos públicos. “Organizações muitas vezes assumem como natural que a simples existência de instrumentos significa sua apropriação para uso pelos interessados, mas nem sempre o mundo real é aquele determinado pelos projetos, intenções, leis, documentos e discursos” (DUARTE, 2007, p. 67).

O trabalho desenvolvido na UFAM possibilitou a apreciação conjunta de dificuldades e de dúvidas acerca da operacionalização das obrigações do direito universal de acesso à informação pública, incluindo a resistência das pessoas às mudanças e outras polêmicas e dificuldades naturais inerentes ao cumprimento dos dispositivos legais. Entretanto, não é possível inferir quanto ao futuro do sistema na instituição, seja porque exige a manutenção e o aperfeiçoamento, seja porque tem que haver vontade política e as instituições federais de ensino superior estão sujeitas ao poder transitório de gestão.

Recomenda-se envidar esforços para a realização de outros estudos sobre os direitos à comunicação, Relações Públicas e acesso à informação no Brasil, pois ainda sobrevivem bolsões da cultura do sigilo em órgãos públicos. Tendo como base a narrativa deste trabalho desenvolvido na UFAM, é oportuno inferir que as atividades típicas de Relações Públicas podem e devem ser colocadas a serviço da Lei de Acesso à Informação Pública. Sugere-se, para tanto, a adoção de postura estratégica e espírito público de maneira a não se restringir aos ditames das teorias da informação, mas que se busquem alternativas e instrumentos mais interativos, diretos e inovadores, valorizando o diálogo e a participação das pessoas envolvidas, de maneira a fortalecer os vínculos para a consolidação da cultura de acesso a informações consoantes os princípios que regem a transparência pública.

A análise dos fatores gerais e específicos de implementação do acesso à informação pública na UFAM e suas relações com potenciais direitos à informação e à

comunicação, especialmente o acesso, o diálogo e a participação, podem contribuir para a geração e a ampliação da cultura da transparência e a eficiência na governança pública da Instituição, de forma a ampliar este ciclo virtuoso para outros entes públicos, no Estado do Amazonas, haja vista que a Instituição tem uma longa trajetória na educação e no desenvolvimento de recursos humanos, para atender à realidade regional. Espera-se que esta combinação propicie qualidade e incidência no fomento do controle social e na participação das pessoas em relação aos direitos conquistados, no acompanhamento da gestão pública, e também no acesso a informações de forma transparente, efetiva e comprometida com a consolidação da democracia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF. Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

_____. Controladoria-Geral (CGU). **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF. 2011a.

_____. Controladoria-Geral da União (CGU). **Módulo I do curso “Rumo a uma cultura de acesso à informação: a Lei 12.527/2011”**. [S.l], [2011b?] Disponível em: <<http://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/print.php?id=498>>. Acesso em: 09 maio, 2012.

_____. Controladoria-Geral da União (CGU). **Módulo II do curso “Lei Brasileira do Acesso à Informação: a Lei 12.527/2011”**. [S.l], [2011c?]. Disponível em: <<http://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/print.php?id=501>>. Acesso em: 09 maio, 2012.

_____. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Presidência da República - Casa Civil subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 21 mar, 2012.

_____. **Portaria Nº 679, de 13 de março de 2012**. Designar os servidores abaixo nominados pra Grupo de Trabalho que irá planejar e coordenar a execução da Lei Nº 12.527/2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 19 mar. 2012. Seção 2, p. 15.

CASTRO, Damon Gonçalves de Lima. **Implementação da lei de acesso à informação pública**: lei nº 12.527/2011. Manaus, 2012. 18 slides. Disponível em: <<http://portal.ufam.edu.br/index.php/component/content/article/8-notici....>>. Acesso em: 05 maio, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.



DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: _____ (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007. cap. 4, p. 59-71.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS. Acesso à informação: SIC-UFAM. **Folder**. Manaus, [2012a?].

_____. **Estatuto da Universidade Federal do Amazonas**. Manaus. Disponível em: <<http://portal.ufam.edu.br/index.php/historia>>. Acesso em: 06 abr, 2012.

_____. **Portal da Universidade Federal do Amazonas**. Manaus, [19--] Disponível em: <<http://portal.ufam.edu.br/>>. Acesso em: 04 mai, 2012.

_____. **Portal Sic-Ufam**. Manaus, [2012b?]. Disponível em: <<http://sic.ufam.edu.br/>>. Acesso em: 06 abr, 2012.

_____. **Projeto Pedagógico Institucional**. Manaus, 2010. 53p.

_____. Sic-Ufam: Serviço de informação ao cidadão. **Boletim**. Manaus, [2012c?].

WENDHAUSEN, Henrique. **Direitos à Comunicação**: a implementação da lei de acesso a informações na UFAM. 53 f. Monografia (Graduação em Direito) – CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE MANAUS (CEULM/ULBRA), Manaus, 2012.