



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Comunicação – FAC
Comunicação Organizacional

GUILHERME AGUIAR SILVA

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
Uma análise entre transparência passiva e comunicação pública no Poder
Judiciário**

**Brasília
2017**



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Comunicação – FAC
Comunicação Organizacional

GUILHERME AGUIAR SILVA

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
Uma análise entre transparência passiva e comunicação pública no Poder
Judiciário**

Artigo apresentado ao Curso de Comunicação Organizacional, da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social, sob orientação da prof.^a Dr.^a Ellis Regina Araújo da Silva.

**Brasília
2017**



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Comunicação – FAC
Comunicação Organizacional

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Data:

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Ellis Regina Araújo da Silva

Orientadora

Prof.^a Dr.^a Janara Kalline Leal Lopes de Sousa

Examinadora

Prof.^a Me. Vanessa Negrini

Examinadora

Prof.^a Me. Natália Oliveira Teles da Silva

Suplente

Brasília

2017

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: Uma análise entre transparência passiva e comunicação pública no Poder Judiciário

¹Guilherme Aguiar Silva

Resumo

O presente estudo teve por objetivo verificar o cenário da Lei de Acesso à Informação sob a perspectiva dos assessores de comunicação e ouvidores dos órgãos do Poder Judiciário, para avaliar quais as suas percepções sobre a lei e os desafios que ela representa. Desta forma, traçar um panorama entre a comunicação pública pelo ponto de vista da transparência passiva nos órgãos do judiciário. De forma que a observação e análise das questões abordadas na pesquisa, centra-se na aplicação de questionários e entrevistas com os gestores da LAI. Esses relatos serviram de base para o entendimento da importância entre comunicação e a participação da sociedade nos assuntos de políticas públicas e de uma sensibilização dos gestores do judiciário quanto à importância da LAI, porém, com suas carências na sua aplicação.

Palavras-chave

Lei de Acesso à Informação; Comunicação Pública; Poder Judiciário; Transparência Passiva; Gestores de Comunicação.

¹ Graduando em Comunicação Organizacional pela Universidade de Brasília (UnB). Email: guigasaguiar@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Lei 12.527, ou Lei de Acesso à Informação (LAI), foi aprovada em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor em maio de 2012, porém, sua trajetória começa ainda em 2003, com o objetivo principal de acabar com o dispositivo de sigilo eterno de documentos públicos.

Oficialmente, o principal objetivo desta lei é transformar a cultura de segredo do Estado brasileiro para a de transparência.

Estudar a LAI justifica-se por dois aspectos. Ela é uma inovação que chega tarde ao cenário brasileiro, comparativamente aos outros países da América Latina, e precisa de aprofundamento para se tornar realmente aplicável. E também porque ela é uma legislação que tenta transformar as políticas de Comunicação do Estado e das organizações públicas, ao dar um protagonismo à informação (GERALDES e REIS, 2012, p.2).

Algumas características da LAI são: a) a abrangência, já que se aplica aos três poderes, nas instâncias federal, estadual e municipal; b) gratuidade, pois não serão cobradas do cidadão taxas para a pesquisa das informações; c) a divisão entre transparência ativa e passiva.

Em seu texto, são definidas as formas de como essas informações devem ser publicizadas, chamadas de transparência ativa e transparência passiva.

A transparência ativa refere-se ao conteúdo oferecido por iniciativa da instituição, sem a necessidade de um requerimento feito pelo cidadão. O *site* do Acesso à Informação, do Governo Federal caracteriza como transparência ativa as seções de acesso às informações dos *sites* dos órgãos e entidades e os portais de transparência. O *site* também enfatiza que essa divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes.

Já a transparência passiva se reserva às informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica seja por meio do *SIC* físico do órgão ou pelo e-*SIC* (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) que são responsáveis pela coleta de demanda e resposta pelos parâmetros da Lei. Essas questões devem ser organizadas, tratadas e respondidas dentro do prazo de vinte (20) dias, podendo ser prorrogado por mais dez (10) dias se necessário pelo órgão.

Passados os primeiros anos da implementação do documento, nos perguntamos quais são os resultados deste processo. Como os órgãos públicos se organizaram para atender as demandas da sociedade? E como a área de Comunicação tem contribuído na construção da transparência do Estado brasileiro? Pois :

A garantia de acesso à informação representa o compromisso de desvelar de antemão. É abrir o estado por princípio e assumir uma nova postura de transparência em vez do sigilo. Esse movimento resulta de um acúmulo histórico em busca de direitos humanos e que no nosso país se apresenta no rol dos direitos fundamentais – Artigo 5o. Desse modo, enquanto na cultura do segredo a gestão pública é pautada pelo princípio que a circulação de informação oferece riscos, na cultura da transparência entende-se que a informação pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e eficaz às demandas da sociedade. (GERALDES e REIS, 2012, p.6)

O artigo apresenta como a LAI é realizada em sua dimensão passiva, isto é, como os órgãos do judiciário selecionados (Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal do Trabalho, Superior Tribunal Eleitoral e Superior Tribunal Militar) respondem às demandas do cidadão. Para isso, realizaremos entrevistas com assessores de comunicação e ouvidores desses órgãos, para avaliar quais as suas percepções sobre a lei, os desafios que ela representa e a preparação dos servidores em cumpri-la.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A abordagem teórica desta pesquisa é alinhada em três eixos: comunicação pública, transparência passiva e Poder Judiciário Brasileiro.

Entender a comunicação pública, suas definições e aplicações é o ponto inicial da pesquisa teórica. De acordo com um dos estudiosos do tema, o italiano Stefano Rolando a comunicação pública é:

Consideramos a comunicação pública não apenas como a instrumentação do poder, mas, sobretudo, como o território em que muitos sujeitos (mesmo se confrontando) buscam interesses legítimos e usam a informação e a comunicação tanto para vender algo, mas para apresentar sua identidade, sua visão, seus objetivos (ROLANDO in KUNSCH, 2011, p.26, apud GERALDES e REIS, 2012, p.3).

Porém, para o autor Jorge Duarte, a comunicação pública diz respeito à:

[...] interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo. O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública (DUARTE, 2013, p.4) .

Jorge Duarte (2013), ainda em seu artigo desmistifica aspectos relacionados aos espaços e os agentes que promovem a comunicação pública:

A Comunicação Pública ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e sociedade civil – inclusive partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão individualmente) em temas de interesse público. Ela trata de compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca do atendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva. A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo (DUARTE, 2013, p.6).

A partir dessas definições buscamos o elo entre a comunicação pública e a LAI, buscando reflexões sobre a atual visão e como outras políticas de comunicação, contribuem para o aprimoramento do diálogo entre Estado e sociedade, podendo ser muito mais do que uma ferramenta de execução, mas um mecanismo no qual o Estado não apenas responde, mas também ouve a população e se aprimora a partir deste elo.

A comunicação pública é o valor fundamental de uma política de comunicação que assuma a LAI como uma prioridade, como um mecanismo para melhorar a transparência do Estado e prover a sociedade de informações que podem levar à transformação do próprio estado.” (GERALDES, SOUSA E OLIVEIRA, 2015).

Na Lei 12.527, a transparência é definida como ativa e passiva. As definições das formas de transparências são abordadas pelas pesquisadoras Elen Geraldês e Janara Sousa (2013) como:

[...] transparência ativa trata-se de um esforço em comunicar o que a organização faz, não com o intuito de divulgação ou de posicionamento estratégico no mercado, mas de circular informação de interesse público. Os sites criados com essa finalidade devem ser fáceis de acessar, com linguagem clara e precisa, dinâmicos. Devem abrir espaço para a interação, ou seja, críticas, sugestões e comentários do público. Já no âmbito da transparência passiva, as ouvidorias que recebem as demandas do público devem ser consideradas centros de produção de informação. Elas devem gerir o fluxo de informação na organização, não só para compreender as demandas do público e atendê-las, mas também para considerá-las informação para inspirar pautas na transparência ativa (GERALDES e SOUSA, 2013, p.5).

Todavia, a abordagem desta pesquisa centra-se com a transparência passiva como meio de estudo.

Completada essa etapa de definir os conceitos de comunicação pública e transparência passiva, passo ao estudo do objeto desta pesquisa que é o Poder Judiciário Brasileiro.

Segundo a pesquisadora Maria Tereza Sadek o poder judiciário brasileiro tem duas faces:

[...] uma, de poder de Estado e, outra, de instituição prestadora de serviços. O modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu ao Judiciário e aos seus integrantes capacidade de agir

politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar. Por outro lado, a instituição possui atribuições de um serviço público encarregado da prestação jurisdicional, arbitrando conflitos, garantindo direitos (SADEK.2004).

O Poder Judiciário no Brasil tem a função de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado, para isso, tem autonomia administrativa e financeira garantidas pela Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã.

O Judiciário trabalha em função da legislação, e cabe a ele cada vez mais ser um poder transparente, dando a população o retorno necessário e assegurado pela LAI.

Em 2015, o CNJ publicou resolução nº 215, que regulamenta a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Judiciário, assim ficou regulamentado que:

[...] os órgãos administrativos e judiciais do Poder Judiciário devem garantir às pessoas naturais e jurídicas o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Essa ação torna-se necessária para a execução da LAI, trazendo à luz as informações sobre aqueles que descumpriam a lei tornando assim a divulgação de forma democrática, reforçando o que Bobbio (1986) falava sobre:

[...] a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao "poder sem máscara".

METODOLOGIA

Esta pesquisa foi planejada para ser uma análise qualitativa da perspectiva dos Assessores e Ouvidores do Judiciário entrevistados sobre a LAI em seus mais diversos aspectos de abrangência.

A proposta da pesquisa de avaliação do processo é explicar os fenômenos dentro do seu contexto real, observar o cenário de desenvolvimento de um projeto ou de uma política e apontar observações e recomendações (MARTINS, THEOPHILO, 2009). Desta forma, como já foi colocado, nosso objetivo é analisar o processo de aplicação da LAI, entendida neste trabalho como uma política pública de Comunicação. (GERALDES, SOUSA E PAULINO, 2015, p. 9)

A intenção inicial deste projeto era de aplicar questionários na assessoria de comunicação e ouvidoria do STF e CNJ, mas apenas os questionários relacionados ao STF foram aplicados, devido a indisponibilidade do CNJ.

O questionário foi aplicado diretamente ao responsável pela ouvidoria e ao responsável da assessoria de comunicação do órgão e continha 18 questões. O instrumento foi planejado para conter quatro grupos de questões. O primeiro grupo com questões relacionadas ao processo de implementação da LAI; O segundo à participação da ouvidoria e assessoria de comunicação na aplicação da Lei dentro do órgão; O terceiro grupo se referia a percepção com relação a Lei e seus dispositivos; E por último os dados demográficos.

RESULTADOS

Diante dos dados levantados é possível afirmar que:

a) A Comunicação tem importante participação na transparência ativa na geração de material informativo para os *sites*;

b) A transparência ativa e a passiva não dialogam;

c) Ouvidores e assessores de comunicação são sensíveis sobre a importância da lei, mas ainda estão limitados pela escassez de recursos materiais, de espaço e pela falta de profissionais.

CONCLUSÃO

Para que participação da sociedade nos assuntos de políticas públicas seja efetiva, é preciso que esta sociedade esteja sempre muito bem informada sobre os assuntos que lhe digam respeito, sendo a implementação da LAI um marco para a democracia e uma quebra de uma cultura do silêncio que prevalecia na história do Brasil.

Observamos uma sensibilização dos gestores do judiciário federal quanto à importância da LAI. No entanto, é necessário investir em cursos de formação e capacitação de pessoal e espaços físicos mais adequados.

Aprimorar as respostas a pedidos de informação, utilizando uma linguagem mais acessível nas respostas e um maior controle sobre o cumprimento de prazos. Uma medida necessária é a eliminação das exigências adicionais de identificação e de motivação para registro dos pedidos de informação, o que leva a uma redução nas solicitações.

O fato de transparência ativa e passiva não dialogarem impede que muitas demandas do cidadão sejam incorporadas pelo *site*, tornando-o mais dialógico e interessante.

É necessário, sobretudo, ouvir o cidadão e conhecer suas demandas. Somente por intermédio da participação popular podemos ter uma LAI mais eficaz e um Poder Judiciário mais transparente.

REFERÊNCIAS

ARTIGO19. **Caminhos da transparência: a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça.** São Paulo, 2016. Disponível em <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/05/ARTIGO-19-Caminhos-da-Transpar%C3%A2ncia-%E2%80%93-A-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-e-os-Tribunais-de-Justi%C3%A7a.pdf>> Acesso em 20 de outubro de 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 de outubro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527/11.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em 15 de outubro de 2017.

CGU. **Aspectos Gerais da Lei.** Disponível em <<http://www.acaoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#1>> Acesso em: 15 outubro de 2017.

CGU. **Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo.** Brasília: CGU, 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf> Acesso em: 15 outubro de 2017.

CNJ: **Resolução nº215:** Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3062>> Acesso em: 15 outubro de 2017.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, Mercado e Sociedade.** São Paulo: Atlas, 2012.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. **As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública.** INTERCOM, Manaus, 2013. Disponível em < <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf> > Acesso em: 15 outubro de 2017.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara; OLIVEIRA, Fernando. **A Percepção das Assessorias de Comunicação na Aplicação da Lei de Acesso à Informação no Distrito Federal.** XIV IBERCOM, 2015, São Paulo Disponível em < <http://www.redalyc.org/html/1430/143045335010>> Acesso em: 15 outubro de 2017.

GERALDES, Elen; REIS, Lígia Maria. **Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a Lei do Acesso à Informação Pública.** Fortaleza: Intercom, 2012. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>> Acesso em: 15 outubro de 2017.

GIL, Patrícia e MATOS, Heloiza. **“Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde”** IN: MATOS, Heloiza (Org.). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

ROLANDO, Stefano. **A dinâmica evolutiva da comunicação pública.** In KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul, São Paulo: Difusão Editora, 2011.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário: mudanças e reformas.** Estud. av. vol.18 no.51 São Paulo, 2004. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005> Acesso em: 14 outubro de 2017.

SOUSA, Janara. Proposta de Projeto: **Lei de Acesso à Informação e Comunicação Pública.** CNPQ, 2014.

STF. Portal da Transparência, **Central do Cidadão STF.** Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacao>> Acesso em: 3 novembro de 2017.

