



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

**Controladoria-Geral
da União**



Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã

**Brasília - DF
Janeiro de 2010**

Projeto de Cooperação Técnica entre a Controladoria-Geral da União e a UNESCO
(Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a
informação, transparência e participação cidadã)

Página 1

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE
O GOVERNO BRASILEIRO E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA

TÍTULO DO PROJETO: Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã

NÚMERO DO PROJETO:

DURAÇÃO PREVISTA: 48 meses

AGÊNCIA EXECUTORA: Controladoria-Geral da União

AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO

VALOR TOTAL DO PROJETO:

ORIGEM DOS RECURSOS: Tesouro da União

RESUMO DO PROJETO: O presente projeto objetiva a cooperação técnica entre a UNESCO e o Poder Executivo Federal brasileiro para que o direito de acesso a informação seja garantido a cidadãos e cidadãs brasileiros de forma eficiente, eficaz e efetiva. A concepção central do Projeto se sustenta na constatação de que é urgente desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública brasileira promover, proteger e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e uma ferramenta *sine qua non* para as democracias contemporâneas, especialmente no que diz respeito à chamada boa governança, em estreita sintonia com o arcabouço jurídico e político sublinhado pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, requer-se uma transformação paradigmática, especialmente entre os servidores públicos, de grande envergadura: é preciso saltar de uma "cultura do segredo" para uma outra, na qual o acesso é a regra. A cooperação técnica, portanto, voltar-se-á, sobretudo, para colaborar no equacionamento desses desafios.

A. Contexto¹

1. Descrição do Setor

As democracias, tal como a brasileira, construíram-se, pelo menos desde as Revoluções Liberais dos séculos XVII (Revolução Gloriosa) e XVIII (Revoluções Americana e Francesa), sobre a idéia de que a informação é o fiel da balança entre regimes mais próximos de servir a todos os cidadãos e cidadãs e regimes propensos a atuar em prol de algumas elites (burocráticas, econômicas, políticas, militares, religiosas, etc.). Quando reconhecida como poder, como o fez o filósofo britânico Francis Bacon nos idos de 1605, a informação ganha um papel mais relevante do que o de ator coadjuvante. Nesse sentido, o controle e/ou a democratização da informação – e do conhecimento – sempre esteve na lista de prioridades dos tomadores de decisão. Para o Professor de Direito Público da Universidade da Cidade do Cabo, Richard Calland:

Information is power. Very often, the more you know, the more you are able to influence events and people. For citizens and citizen organizations, it is an age of opportunity and immense challenge. As a sector, civil society must ensure that it does not get left behind. Information is vital for individual citizens, communities, and citizen's organizations if they are to fully participate in the democratic process.

Information is not just a necessity for people – it is an essential part of good corporate and state governance. Weak companies and bad governments depend on secrecy to survive. Secrecy allows inefficiency, wastefulness and corruption to thrive.²

A informação entendida como um bem público e o acesso a ela como um direito humano inalienável e universal esteve e está, portanto, no centro de debates fundamentais que acompanham e acompanham a própria consolidação das democracias ao longo do período mencionado, tais como as reflexões sobre:

- a) mecanismos para garantir a *accountability* dos governos;
- b) ferramentas, procedimentos e modelos para elevar a qualidade (eficiência, eficácia e efetividade) da gestão pública e, por conseguinte, do planejamento, execução e avaliação das políticas públicas;

¹ O presente acordo de cooperação técnica trata de um tema inovador e que poderá ter diversos desdobramentos futuros, inclusive, espera-se, o espraiamento da discussão para estados e municípios. Tanto pelo caráter inovador, quanto pela pujante possibilidade de replicação, optou-se por construir uma argumentação conceitual mais aprofundada a fim de que esse projeto possa servir de inspiração e guarda-chuva técnico-conceitual para eventuais outros acordos de cooperação que tratem aspectos complementares da mesma temática.

² CALLAND, Richard – “Access to information: how is it useful and how is it used?”, in: NEUMAN, Laura (ed.) – *Access to information: a key to democracy*. Atlanta: The Carter Center, 2002, p. 15.

c) regimes que contribuem para o aumento da transparência no exercício das atividades estatais e, logo, que convergem para a diminuição da corrupção;

d) estruturas de garantia e promoção dos direitos humanos individuais e coletivos, com especial atenção para o chamado direito à verdade;

e) elementos institucionais que conduzam a um desenvolvimento econômico, social e humano mais pujante, célere e diversificado.

O economista norte-americano, Joseph Stiglitz, laureado com o Prêmio Nobel de economia exatamente por seus trabalhos sobre assimetria informacional, também ressalta a relevância de compreender a informação produzida pelos governos como um bem público:

An important insight of modern information theory is that in many respects information is a public good. Whatever relevance the knowledge of, say, the balance of payments has for the actions of various participants in the economy, the use of that information has a zero marginal cost. As in the case of other public goods, government has an important role in the provision of information. In a modern, complex economy, contrary to the standard theories of conventional (pre-information theory) economics, prices do not convey all the relevant information. Firms and households may care a great deal about information on the growth of the economy, the unemployment rate, or the inflation rate. Each month they eagerly await the release of the new data, which governments typically collect. [...]

While we all recognize the necessity of collective action and the consequences of collective actions for individual freedoms, we have a basic right to know how the powers that have been surrendered to the collective are being used. This seems to me to be a basic part of the implicit contract between the governed and those they have selected to temporarily govern them. The less directly accountable a government agency is to the public, the more important it is that its actions be open and transparent. [...]

We must create a mind-set of openness, a belief that the public owns the information that public officials possess, and that using it for private purposes-even if only as an exchange of favors with a reporter-is theft of public property. [...]³

As reformas pelas quais passaram as máquinas estatais ao longo do período, seja para consolidar a democracia ou, não raro, para retroceder na garantia de liberdades, inevitavelmente, trouxeram o componente informacional como elemento central da estruturação de novos paradigmas no desenvolvimento das nações.

Em perspectiva histórica internacional, valendo-nos do direito comparado, vale ressaltar, por exemplo, que os contornos atuais da democracia sueca, de elevado desenvolvimento humano, têm em um de seus marcos fundadores a aprovação pelo

³ STIGLITZ, Joseph – “Transparency in government”, in: WORLD BANK: *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington: World Bank, 2002, pp. 28, 42 e ss.

Parlamento, em 2 de dezembro de 1766, da legislação garantindo dentre outros direitos, a liberdade de imprensa e o acesso aos documentos públicos⁴.

Na mesma época, ainda que sem se valer do mesmo arcabouço jurídico criado pelos suecos, os debates em torno da construção da nascente democracia estadunidense também trouxeram fundamentais contribuições para a relação "papel da informação" e "fortalecimento da democracia". O conceito de que os cidadãos e cidadãs (o eleitorado) somente manteriam as rédeas do desenvolvimento da nação com um sólido sistema de freios-e-contrapesos (garantidor da *accountability* dos Poderes Públicos) esteve presente mesmo antes da independência dos Estados Unidos da América. O movimento "no taxation without representation" foi uma investida clara dos então-colonos contra o *Stamp Act* de 1765, sobretudo reivindicando que decisões sobre a vida da colônia não poderiam ser tomadas sem que os cidadãos estivessem envolvidos no processo decisório e informados sobre ele.

Em 1822, um dos pais da "Democracia na América", para nos valermos do título da célebre obra do político francês Alexis de Tocqueville, James Madison⁵ sentenciou:

"Um governo popular, sem informação pública, ou sem meios para obtê-la, é o prólogo de uma farsa ou de uma tragédia; ou talvez de ambas. O conhecimento sempre governará a ignorância; e o povo que pretende governar a si próprio necessita armar-se com o poder que o conhecimento confere"

O mesmo Madison, anos antes, nas discussões travadas por meio dos chamados *Papéis Federalistas* fortaleceu a importância do sistema de freios-e-contrapesos para a democracia:

"Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens - a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares."

David Banisar, da Privacy International, resume da seguinte forma essa história mais longínqua do acesso a informação:

The right of access to information to make government accountable is not a new concept. It appeared in the 18th Century during the Age of Enlightenment. The Swedish Freedom of the Press Act adopted in 1766 set the principle that government

⁴ O pensador iluminista e político finlandês Anders Chydenius (1729-1803) desempenhou papel fundamental na aprovação da nova legislação sueca. Uma completa análise histórica da importância, do legado e da aprovação da lei conhecida como "His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press" pode ser encontrada em MUSTONEN, Juha (Ed.) - *The world's first Freedom of Information Act: Anders Chydenius' legacy today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006.

⁵ John Adams, o segundo presidente dos Estados Unidos, foi ainda mais preciso: "*Liberty cannot be preserved without a general knowledge among the people, who have a right... and a desire to know.*"

records were by default to be open to the public and granted citizens the right to demand documents from government bodies. The 1789 French Declaration of the Rights of Man called for access to information about the budget to be made freely available: "All the citizens have a right to decide, either personally or by their representatives, as to the necessity of the public contribution; to grant this freely; to know to what uses it is put." A similar declaration adopted in the Netherlands in 1795 stated, "everyone has the right to concur in requiring, from each functionary of public administration, an account and justification on his conduct." In the United States, the founding fathers recognized the power of the executive to control information as a means of limiting participation. In the Declaration of Independence, one of the complaints against the British rule recognized how preventing open government and meetings undermined democratic activities and Patrick Henry railed against the secrecy of the Constitutional Congress, saying "The liberties of a people never were, nor ever will be, secure, when the transactions of their rulers may be concealed from them."⁶

Contudo, mesmo com tão elevado grau de consciência sobre a relevância da informação para o desenvolvimento da democracia, é somente na segunda metade do século XX que os Estados Unidos lograram aprovar a sua Lei Geral de Acesso a Informação⁷, inaugurando assim uma nova onda, pós-pioneirismo sueco, de construção de regimes⁸ nacionais de liberdade de informação.

É, entretanto, com a chamada terceira onda de democratizações, como caracterizado pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington, especialmente pós-1990, que um conjunto cada vez mais significativo de nações passa a adotar políticas claras de acesso a informação, em um movimento que se estende até nossos dias, contabilizando-se, em 2009, cerca de 80 nações dotadas de leis gerais de acesso a informação. Adicionalmente, as radicais transformações ocorridas em muitas nações e as possibilidades abertas em todo o planeta com o avanço da Internet e da Sociedade da Informação intensificaram, de maneira exponencial: a) a velocidade com que os poderes públicos (e outros atores da sociedade) produzem informações; b) a velocidade e a eficiência com que os órgãos públicos **podem** fornecer informações; c) as multi-utilidades das políticas de e-governo; d) a necessidade de se estruturar melhores sistemas de arquivos; e) as questões éticas envolvidas e f) logo, a demanda pela concretização do direito a informação. Esse fenômeno também ajuda, em muito, a explicar o célere avanço na adoção de leis de acesso a informação pelo mundo nos últimos 20 anos.

O mapa a seguir é a ilustração mais recente, de junho de 2009, produzida por David Banisar da Privacy International sobre os países que já avançaram na institucionalização de uma política nacional de acesso a informações⁹.

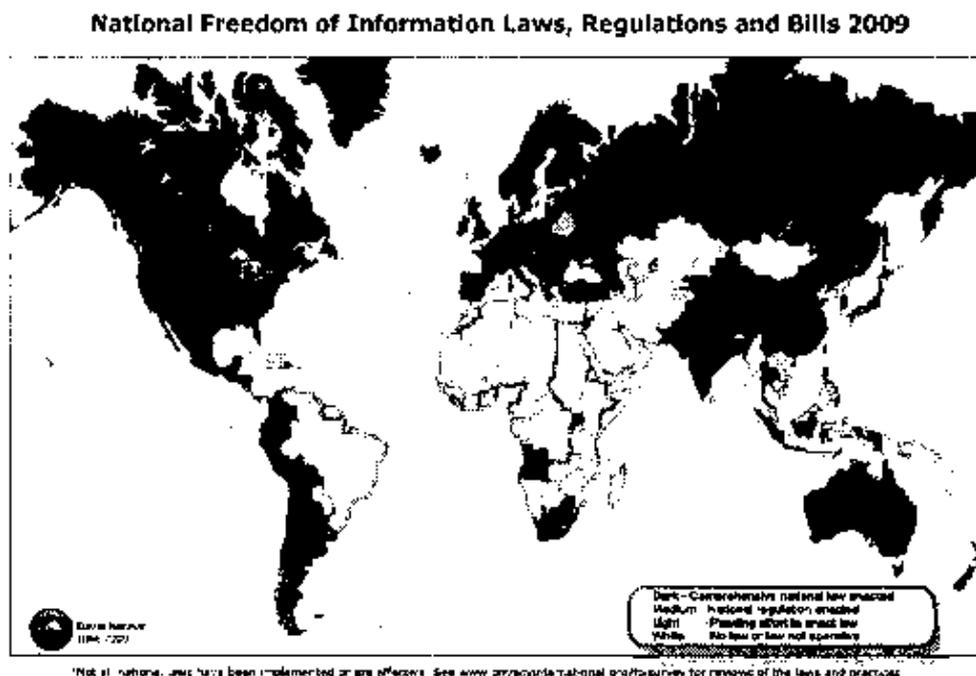
⁶ BANISAR, David. *Freedom of information around the world: a global survey of access to government information laws*. Privacy International, 2006, p. 18.

⁷ O *Freedom of Information Act* estadunidense foi formalmente aprovado pelo Congresso daquele país em 1966, após 10 anos de audiências públicas no Poder Legislativo, tendo sido, desde então e ao longo dos anos, submetido a várias reformas.

⁸ Para uma discussão sobre o conceito de regimes, o qual será amplamente utilizado ao longo desse projeto, cf. KRASNER, Stephen D. – *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

⁹ Diferentes autores e instituições se dedicaram a sistematizar e avaliar a implantação de regimes de acesso a informação pelo planeta. Para alguns dos mais significativos esforços, cf.: MENDEL, Toby – *Freedom of*

Figura 1 – Distribuição das Leis de Acesso a Informação pelos países do globo, segundo o tipo de sistema adotado, 2009¹⁰



Como se pode facilmente notar na ilustração acima¹¹, o Brasil é reconhecido como uma nação que já trilhou um caminho no sentido de construir e adotar uma lei geral de acesso a informação sem que, contudo, tenha, de fato, concluído a empreitada. A presente proposta de cooperação internacional trata, sobretudo, da construção de uma política pública de acesso a informações no Brasil, particularmente por meio da elaboração de ferramentas e modelos de gestão da informação que permitam um efetivo empoderamento dos cidadãos e cidadãs brasileiros, garantindo-se, *de facto e de jure*, o direito de acesso, bem como fortalecendo a transparência pública e radicalizando a democracia.

Para se compreender a relevância da estruturação de uma Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas é essencial entender o histórico já trilhado por outras

information: a comparative legal survey. Paris: UNESCO, 2008.; BANISAR, David – *Freedom of information around the world: a global survey of access to government information laws*. Privacy International, 2006; Projeto www.freedominfo.org, coordenado por Thomas S. Blanton; Projeto do Carter Center - <http://www.cartercenter.org/peace/americas/information.html>.

¹⁰ O mapa a seguir refere-se, exclusivamente, à adoção de marcos legais sobre acesso a informação. Ele não registra, necessariamente, a qualidade dos regimes de acesso dos países em tela.

¹¹ Verde escuro = legislação coerente e coesa adotada pelo país; verde claro = legislação nacional adotada; amarelo = há um esforço pendente de adoção da lei; branco = nenhuma lei ou lei inoperante.

nações, a forma como o sistema internacional tem trabalhado a questão, as razões que explicam tão veloz institucionalização deste direito na história recente, bem como o atual cenário brasileiro quanto a esta matéria.

Características do Acesso a Informação pelo Globo

Conforme posto, a partir da década de 1960, a construção de regimes nacionais de acesso a informação, originada na Suécia dois séculos antes, começou a se espalhar pelo planeta.

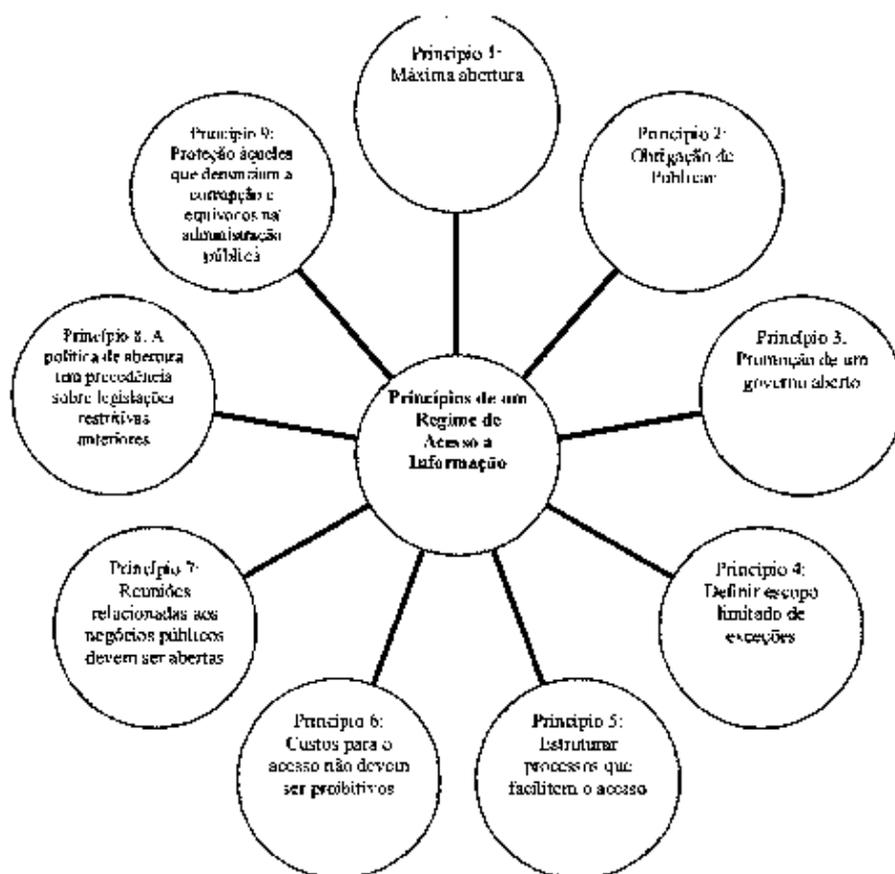
Em todos os continentes, há países em diferentes estágios de desenvolvimento humano e com distintas trajetórias políticas que inseriram leis gerais de acesso a informação em seus arcabouços legais. Somente na América Latina, de acordo com a mais recente publicação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), são 11 as nações dotadas de marcos legais de acesso.¹²

Ainda que os regimes (instituições + organizações) criados por essas oito dezenas de países tenham muitas especificidades e particularidades, há um conjunto de princípios e de características reconhecidos pelos especialistas da área, por tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas nacionais e internacionais, por ativistas e gestores de organizações não governamentais que devem (ou deveriam) ser seguidos na estruturação de marcos legais e políticas de acesso a informações públicas.

Os nove princípios sumarizados por Toby Mendel na publicação *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, editada pela UNESCO, são:

Figura 2 – Princípios que devem reger as Políticas de Acesso a Informação

¹² Cf. MENDEL, Toby – *The right to information in Latin America*. Quito: UNESCO, 2009.



O diretor do National Security Archive e professor da George Washington University, Thomas S. Blanton, resumiu da seguinte forma os pressupostos gerais dos regimes de acesso a informação:

First, such statutes begin with the presumption of openness. In other words, the state does not own the information; it belongs to the citizens.

Second, any exceptions to the presumption must be as narrow as possible and written in statute, not subject to bureaucratic variation and the change of administrations.

Third, any exceptions to release must be based on identifiable harm to specific state interests, not general categories like "national security" or "foreign relations."

Fourth, even where there is identifiable harm, the harm must outweigh the public interest served by releasing the information, such as the general public interest in open and accountable government, and the specific public interest in exposing waste, fraud, abuse, criminal activity, and so forth.

Fifth, a court, an information commissioner, an ombudsperson or other authority that is independent of the original bureaucracy holding the information should resolve any dispute over access.¹³

A Declaração de Atlanta e o Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso a Informação, redigida e adotada por 125 membros da comunidade global de acesso a

¹³ BLANTON, Thomas S. – "The global openness movement in 2006: 240 years after the first freedom of information law, access to government information now such as a human right", in: MUSTONEN, Juha (Ed.) - *The world's first Freedom of Information Act: Anders Chydenius' legacy today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006, p. 87.

informação de 40 países, por ocasião de encontro promovido pelo Centro Carter, em Atlanta, Geórgia, Estados Unidos, entre 27 e 29 de fevereiro de 2008, traz princípios mais detalhados, os quais já anunciam um segundo elemento fundamental – para além dos princípios fundamentais enunciados acima – dos regimes de acesso a informação: “as características centrais para que a legislação seja, de fato, implementada”¹⁴:

1. *O acesso a informação é um direito humano fundamental.*
2. *Todos os Estados devem promulgar legislações para efetivação do direito de acesso a informação.*
3. *O direito de acesso a informação se aplica a todas as organizações intergovernamentais, inclusive as Nações Unidas, as instituições financeiras internacionais, os bancos regionais de desenvolvimento e os organismos bilaterais e multilaterais. Essas instituições públicas devem liderar por meio do exemplo e apoiar outros esforços para construir uma cultura de transparência.*
4. *O direito de acesso a informação deve ser incorporado aos instrumentos internacionais e regionais, assim como à legislação nacional e subnacional, respeitando os seguintes princípios:*
 - a. *O acesso a informação é a regra; o sigilo é exceção;*
 - b. *O direito de acesso a informação deve ser aplicado a todos os órgãos do governo (inclusive os poderes executivo, judicial e legislativo, assim como setores autônomos) em todos os níveis (federal, central, regional e local) e a todos os setores dos organismos internacionais supracitados;*
 - c. *O direito de acesso a informação deve se estender a outros atores além do Estado, sob as condições apresentadas no princípio 5, abaixo;*
 - d. *O direito de acesso a informação deve incluir o direito a solicitar e receber informações, assim como uma obrigação positiva sobre as instituições públicas de disseminar informações relativas às suas áreas de atuação;*
 - e. *O direito a solicitar informações é independente de interesse pessoal na informação pedida e nunca deve ser exigida uma justificativa ou razão para o requerimento;*
 - f. *O instrumento ou legislação deve incluir procedimentos elaborados para assegurar sua implantação integral e o fácil uso, sem impedimentos (tais como custo, idioma, formulário ou maneira de solicitação) e com uma obrigação afirmativa de ajudar o solicitante, assim como de prestar a informação solicitada em um período de tempo específico e razoável;*
 - g. *As exceções ao acesso a informações devem ser estritamente definidas, especificadas em lei e limitadas às permitidas pela legislação internacional. As excepcionalidades estarão sujeitas a não deferimento em nome do interesse público, cujo princípio determinará se o benefício da liberação da informação superará o potencial dano público;*
 - h. *O ônus da prova para justificar uma negativa sempre recairá sobre o detentor da informação;*
 - i. *O instrumento deve obrigar a revelação integral, após um prazo razoável, de qualquer documento que tenha sido classificado como secreto ou confidencial por motivos excepcionais à época de sua criação;*
 - j. *O instrumento deve incluir penalidades e sanções claras para o não cumprimento por parte dos funcionários públicos; e,*
 - k. *O solicitante deve ter o direito de apelar de qualquer decisão, qualquer falha em prestar a informação ou qualquer outra violação do direito de acesso a informação a uma autoridade independente com poder de tomar decisões vinculantes e compulsórias, de*

¹⁴ Para uma outra análise bastante completa que também correlaciona princípios e características concretas de implementação das leis de acesso a informação, cf.: Open Society Institute: Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York: Open Society Institute, 2006.

preferência em um órgão intermediário como uma Comissão ou um Comissariado ou Ouvidor em primeira instância, com direito de apelação posterior a um tribunal.

5. O direito de acesso a informação, além do Estado, também se aplica a outros atores que recebam fundos ou benefícios públicos (direta ou indiretamente); desempenhem funções públicas, inclusive a prestação de serviços públicos; e, explorem recursos públicos, inclusive os naturais. O direito de acesso a informação só se estende ao uso de tais fundos, benefícios, atividades ou recursos. Além disso, o direito se estende a grandes empresas com fins lucrativos detentoras da informação, quando tal informação for necessária para o exercício ou proteção de qualquer direito humano, como reconhecido na Carta Internacional dos Direitos Humanos.

6. Os Estados e as organizações internacionais devem garantir um sistema de implantação que permita:

- a. O exercício justo do direito de acesso a informação;
- b. Capacitação de todos os funcionários públicos na prática e aplicação do direito;
- c. Educação pública e treinamento para capacitar as pessoas a desfrutarem integralmente do direito;
- d. Alocação dos recursos necessários para garantir uma administração eficiente e oportuna;
- e. Fortalecimento da gestão de informação para facilitar o acesso a informação;
- f. Monitoramento regular e relatoria do funcionamento da lei; e,
- g. Análise da operação e do cumprimento da lei, por parte dos órgãos legislativos e principais órgãos supervisores.

7. É necessário promulgar legislação complementar que possa vir a promover o direito de acesso a informação, assim como oferecer um marco legislativo de apoio que inclua: leis que obriguem a divulgação de informação sobre financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais; revelação de dados sobre lobby; legislação sobre armazenamento da informação; proteção para denúncia e leis administrativas públicas profissionais. Além disso, cláusulas restritivas, como as de um Ato de Sigilo Oficial, devem ser repelidas.

Segundo previamente sublinhado, os princípios acima devem estar correlacionados a elementos concretos de implementação dos regimes de acesso a informação. O jurista da organização britânica Article XIX e consultor da UNESCO para temas de Acesso a Informação, Toby Mendel, em seu trabalho supramencionado, avalla os regimes nacionais considerando os seguintes elementos-chave:

A forma como o direito de acesso está posto na legislação nacional	As garantias procedimentais que, de fato, permitem que as requisições de acesso tenham andamento no interior dos órgãos públicos
As ferramentas que permitem aos Poderes Públicos dar acesso constante às informações que produzem, mesmo quando não solicitadas	O sistema de exceções ao direito de acesso a informação
Os mecanismos para recorrer às decisões	Os procedimentos de sanção aos

contrárias aos pedidos de acesso	servidores que obstruïrem ou negarem o acesso a informações e os procedimentos de proteção àqueles que liberarem informações, valendo-se do espírito da lei de acesso
As ferramentas e mecanismos de promoção do direito de acesso, da lei e dos procedimentos que deverão ser seguidos pelos cidadãos e cidadãs para terem atendidos seus pedidos de acesso	

O Open Society Institute define uma lista bastante mais exaustiva de características que devem ser assumidas pelos regimes de acesso a informação para que algumas garantias básicas sejam alcançadas¹⁵:

Tabela 1: Garantias de direitos na Política Acesso a Informações Públicas *vis-à-vis* às características necessárias para tanto

GARANTIAS		Todas as pessoas usufruent, de forma equânime, do direito de acesso a informação	Todos os servidores públicos devem requerer o direito de acesso a informação	Todas as pessoas usufruent de informações devem ser capazes de formular e submeter os seus pedidos	Todos os órgãos públicos devem responder os pedidos de acesso a informação em um tempo razoável, de maneira eficiente e a um custo mínimo para o requerente	Todos os órgãos públicos devem estabelecer mecanismos internos para o processamento dos pedidos de acesso a informações	Todos devem identificar claramente o tipo de informação detido pelos órgãos públicos. A informação solicitada deve chegar ao respectivo órgão público	Todas as recusas em prover informações devem estar fundamentadas em exceções legítimas e devem ser passíveis de apelação	Um processo decisório independente e a revisão de todas as negativas de acesso devem ser garantidos
C A R A C T E R Í S	Leis de acesso a informação adotadas	Todos os servidores, dos mais diferentes níveis hierárquicos, devem ter um entendimento básico quanto ao direito dos cidadãos e cidadãs de solicitar informações aos órgãos públicos.	As pessoas devem ter o direito de requisitar pessoalmente as informações que desejam. Os guichês para tanto devem ser claramente identificáveis.	Os intervalos de tempo para responder aos pedidos de acesso, bem como os recursos às eventuais promoções, devem estar claramente postos na legislação.	Estabelecimento de números de protocolo	Uma agência especializada deve ser criada para executar a política de acesso a informações públicas	As exceções devem estar claramente estabelecidas na lei	Criação de agência independente de supervisão	

¹⁵ Um bom resumo das principais características dos regimes de Acesso a Informação também pode ser encontrado em Buckley, Steve et alii - *Broadcasting, voice, and accountability: a public interest approach to policy, law, and regulation*. Washington: The World Bank Group, 2008, chap. 5.

T I C A S	Não há discriminação no tratamento dos pedidos de acesso a informação e em seu processamento será previsto o prazo de punição para o descumprimento das regras	Os servidores devem estar informados do fato de que os pedidos de acesso devem ser atendidos de acordo com o estabelecido pela lei geral e de que os solicitantes não necessitam justificar os pedidos de acesso	Os pedidos de informação devem poder ser feitos oralmente e/ou deve ser previsto auxílio para a redação de pedidos por escrito aqueles que solicitarem tal ajuda	Estabelecimento de ferramentas e procedimentos de acesso	Órgãos públicos devem ser obrigados a catalogar, indexar e classificar a informação e devem tornar públicas essas antologas e índices, especialmente das informações classificadas como reservadas	As recusas com base nessas exceções devem ser comunicadas por escrito ao solicitante e à agência de supervisão	Definição de prazos para julgar os recursos	
	Organizações da Sociedade Civil devem monitorar a política de acesso a informações públicas				Estabelecimento de taxas razoáveis para prover o acesso	Deve haver regras de transferência de requerimentos entre órgãos quando o pedido de informação foi dirigido a um departamento equivocado	Os funcionários públicos devem ser treinados quanto à lista de exceções	
	Os órgãos públicos devem responder aos pedidos de acesso a informação de maneira consistente				Estabelecimento de penalidades para os servidores que não proverem o acesso	O não atendimento a um pedido de acesso, bem como as razões para tanto, devem ser comunicados ao solicitante e a agência encarregada de supervisionar a execução da política de acesso		
	Uma política de treinamento dos funcionários públicos deve existir				Estruturação de uma política de treinamento	O mesmo procedimento deve valer para informações inexistentes		
Sistemas e procedimentos internos de processamento e fornecimento dos pedidos de informação devem ser estruturados					Os pedidos de acesso à informação devem ser atendidos mesmo quando a informação já está disponível publicamente em plataformas on line dos órgãos públicos			

* A tradução e adaptação dos conteúdos são de responsabilidade nossa.

Como se pode deduzir da rápida leitura dos princípios e características fundamentais que compõem os regimes de acesso a informação pública, não estamos diante de uma Política Pública de simples concepção e implementação. Isso, em parte, indica as razões pelas quais muitas nações somente vieram a estruturar esses regimes muito recentemente e outras tantas sequer o fizeram até o momento. Mas, que elementos nos ajudam a compreender por que um número significativo de países já implantou seus regimes e/ou estão em vias de fazê-lo?

Uma rápida passagem pela forma como o direito a informação está posto no direito internacional e pelos ganhos potenciais advindos de regimes de acesso a informação dotados das características acima pode auxiliar no entendimento de por que cada vez mais nações introduzem esse tipo de marco regulatório em seus arcabouços legais internos.

O direito a informação no sistema internacional

Do ponto de vista da chamada “legislação internacional”, o direito de acesso a informações públicas está presente, com diferentes redações, nos seguintes instrumentos jurídicos¹⁶:

- . Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19);
- . Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 19);
- . Convenção Americana dos Direitos Humanos (art. 13);
- . Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art. 9º.);
- . Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 10º.);
- . Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (art. 10º. e 13).

Vale ressaltar, adicionalmente, o compromisso de diferentes instâncias internacionais com o direito de acesso a informação. A UNESCO, como agência líder para a promoção e proteção do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tem, sistematicamente, se ocupado da questão¹⁷. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 – *Deepening democracy in fragmented world*, salientou a centralidade do acesso a informação para a consolidação da democracia.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem deixado clara a relevância do acesso a informação para suas áreas de atuação. Ao publicar a síntese dos debates travados durante o *Workshop on Public Sector Information*, o qual teve lugar na sede da OCDE, em 31 de maio de 2006, a Organização resume o tema da seguinte maneira:

Knowledge is a source of competitive advantage in the information economy. The public sector is a large producer of knowledge-related content (including data/information, images, film, etc., excluding administrative and e-government content, and personal data). This content has a range of established and potential new commercial and non-commercial uses. Moreover, governments need to ensure that citizens can access cultural heritage and national public content and information. Greater use of public sector information (PSI) through digitisation and the use of ICT is likely to require changes in public sector approaches to PSI and reorganisation of the structure, management, distribution and access to public information. There are

¹⁶ A lista não pretendeu ser exaustiva.

¹⁷ Para uma discussão mais detalhada sobre o papel da UNESCO, cf., abaixo, a seção “Razões para a Cooperação com a UNESCO”.

further challenges in financing these new approaches and changing budgetary practices to deal with these new challenges.

A declaração conjunta de 2004 dos relatores da ONU, OEA e OSCE para o tema liberdade de expressão também não deixa dúvida quanto a importância por eles conferida ao direito de acesso a informação:

O direito de acessar informação detidas pelas autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado no nível nacional através de legislação abrangente (por exemplo, leis específicas sobre liberdade de informação), baseada na premissa da máxima abertura, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível, sujeita apenas a um restrito sistema de exceções.

Por fim, é central salientar que, em 2007, a Corte Inter-Americana de Direitos Humanos, no caso *Claude Reyes vs. Chile*, decidiu que a liberdade de informação é um direito humano básico, implícito no direito à liberdade de expressão. A particular relevância desta decisão encontra-se no fato de que foi aí a primeira vez que uma Corte Internacional reconheceu a necessidade imperativa de garantia, pelos Estados Nacionais, do direito de acesso a informação.

Não seria leviano ou apressado concluir que as nações signatárias dos diversos tratados e convenções acima mencionados, bem como daquelas que são membros de Organizações supracitadas, tenham caminhado na direção de promover, proteger e garantir o direito de acesso a informação em seus marcos jurídicos domésticos, ao menos em parte, estimuladas pelo cenário internacional que acabamos de, rapidamente, descrever.

Acesso para quê?

Há, sem embargo, um outro conjunto de razões que explica a paulatina adesão de diversas nações aos regimes de acesso a informação: os benefícios advindos da garantia do direito a informação

A lista dos resultados alcançados com a introdução de leis de acesso a informação nos ordenamentos jurídicos nacionais, bem como de sua efetiva implementação, é longa; e, à medida que mais regimes vão sendo estruturados, novos ganhos são apontados pela pesquisa na área.

O Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage Sobrinho, na palestra "Panorama do Direito de Acesso a Informações Públicas no Brasil: Avanços Recentes na Esfera Federal", ministrada por ocasião do Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, realizado no Senado Federal em 2 de abril de 2009, sintetizou o tema, assinalando que o direito de acesso a informação seria pré-requisito para: **a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a inclusão social.**

Dois importantes pesquisadores da área, Andrew Puddephatt e David Banisar, também tentaram sumarizar os porquês da relevância de uma política de acesso a

informações públicas. Para Puddephatt¹⁸, o acesso a informação é necessário por que: é peça-chave de um debate político informado; o segredo conduz a uma cultura do rumor e da conspiração; o segredo leva a corrupção; é uma ferramenta central no combate à ignorância, por exemplo na área de saúde, o que deteriora o desenvolvimento; e é crucial para garantir que os governos sejam *accountable*.

Banisar, por sua vez, sublinha o papel do Direito de Acesso na garantia da participação democrática¹⁹ e do entendimento mútuo, na proteção a outros direitos²⁰, em assegurar que os órgãos governamentais trabalhem melhor, no equacionamento de danos causados no passado.

O Dr. Alasdair Roberts, professor de direito e políticas públicas da Suffolk University Law School, ressalta, de forma mais detalhada, os resultados para os indivíduos e para a implementação e execução das políticas públicas:

[...] the most frequent users of access laws tend to be individuals or businesses seeking information relating to administrative activities that immediately affect them. For example, individuals seek information about decisions to deny benefits, while businesses seek information about adverse regulatory or procurement decisions. In most cases, therefore, a right of access is more accurately justified as an instrument for discouraging arbitrary state action and protecting the basic right to due process and equal protection of the law. [...]

Access laws play an important role in reducing corruption within government institutions. By making available information about procurement processes and successful bids, access laws make it more difficult for officials to engage in unfair contracting practices. Similarly, access to information about decisions regarding the conferral or withholding of other benefits by government institutions, or regulatory or policing decisions, reduces the probability that such decisions will be taken for improper reasons. Access laws may also make it more difficult for senior officials to make larger policy decisions that are not supported by sound analysis. Access to information about the formulation of policy can reveal instances in which policy decisions were taken without careful consideration, and instances in which decisions contradicted advice provided by professionals within the public service.²¹

¹⁸ PUDDEPHATT, Andrew - Preface, in CALLAND, R. and TILLEY, A. - *The right to know, the right to live: access to information and socio-economic justice*. Cape Town: ODAC, 2002, xi-xii.

¹⁹ Joseph Stiglitz, no artigo supramencionado, reforça esse ponto: *Essentially, meaningful participation in democratic processes requires informed participants. Secrecy reduces the information available to the citizenry, hobbling people's ability to participate meaningfully. Anyone who has sat on a board of directors knows that its power to exercise direction and discipline is limited by the information at its disposal.* (p. 30)

²⁰ O cientista político Guilherme Canela e o jornalista Solano Nascimento exemplificam esse ponto na discussão que coordenaram sobre o tema. *Uma família que tenha um filho com deficiência somente terá condições de exigir o direito de matricular a criança em uma escola regular, caso tenha tido acesso prévio à informação de que toda criança, independentemente de quaisquer características individuais, tem o direito de matricular em uma escola da rede regular de ensino. O mesmo poderíamos dizer sobre o acesso a medicamentos de distribuição gratuita, a benefícios previdenciários, entre outros exemplos.* Cf. CANELA, Guilherme e NASCIMENTO, Solano - *Acesso a informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI e Artigo 19, 2009, p. 11.

²¹ ROBERTS, Alasdair - "Access to government information: an overview of issues", in: NEUMAN, Laura (ed.) - *Access to information: a key to democracy*. Atlanta: The Carter Center, 2002, p. 9.

Adicionalmente, há um volume significativo de dados e estudos²² que sublinham a conexão entre as políticas de transparência e acesso e informação e o funcionamento adequado dos mercados, tanto de um ponto de vista estritamente econômico quanto político. Para a economista do Banco Mundial, Roumeen Islam, a partir de investigação empírica sobre o tema, “readily available information on economic data (as defined by the transparency index, T) and the access to information index are positively related to the quality of governance. More transparent governments govern better.”²³

A sedimentação de regimes de acesso a informação teria, portanto, conseqüências amplas para a eficiente execução das políticas públicas, para a elevação do desempenho da economia, para o acerto de contas com a história, para uma participação mais democrática e informada, para o desenvolvimento humano individual, para a proteção dos direitos humanos coletivos e singulares. Todos esses benefícios parecem ter sido mais do que suficientes para estimularem um número razoável de democracias a engendrar os esforços necessários para proteger, promover e garantir o direito de acesso a informações públicas. Paul F. Uhlir, Diretor da International Scientific and Technical Information Programs, detalhou de maneira um pouco mais exaustiva as razões pelas quais uma política de acesso a informações públicas deve ser adotada:

Legal

The public has a right of access to Public Sector Information (PSI).

A government entity does not need legal incentives from exclusive property rights to create information.

Both the activities that the government undertakes and the information produced by it in the course of those activities are a [global] public good.

Ethical

The public has paid for the production of the information, so it is “owned” by the public.

The burden of access fees falls disproportionately on those least able to pay.

Political

Government transparency and accountability are undermined by restricting access to and use of PSI.

Rights of freedom of expression are compromised by restrictions on re-dissemination of PSI

A lack of access to PSI correlates with political repression, corruption.

Socio-economic

Maximizes economic and social returns on public investments in PSI.

Direct economic value creation.

²² Cf. tb. FUNG, Archon, et alii – “The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?” Occasional Paper, Institute for Government Innovation, KSG, Harvard University. Winter 2002; KURZTMAN, Joel, et alii – “The Global Costs of Opacity.” MIT Sloan Management Review. Fall 2004; STEIN, Ernesto, et alii – “The politics of policies: economic and social progress in Latin America.” Chapter 1. Washington: The Inter-American Development Bank, 2006 Report, <http://www.iadb.org/res/ipes.2006/PDFs/chapter1.pdf>.

²³ ISLAM, Roumeen – “Does more transparency go along with better governance?”, *Economics & Politics*, Vol. 18 July, n. 2, 2006, 153.

Indirect economic potential.

Positive externalities — especially through network effects — on an exponential basis.

Direct and indirect social benefits — social welfare, better informed public, education, etc.

Proprietary and commercial treatment of PSI by government entities produces *de facto* public monopolies with inherent economic inefficiencies, transaction costs (not just access costs), and lost opportunity costs in economy and society.

Scientific

Promotes interdisciplinary, inter-sector, inter-institutional, and international research.

Avoids duplication of research and promotes new research and new types of research.

Reinforces open scientific enquiry and encourages diversity of analysis and opinion.

Allows for the verification of previous results.

Enables the testing of new or alternative hypotheses and methods of analysis.

Supports studies on data collection methods and measurement.

Facilitates the education of new researchers.

Enables the exploration of topics not envisioned by the initial investigators.

Permits the creation of new data sets when data from multiple sources are combined.

Facilitates transfer of information North <-> South and South <-> South.

Promotes research capacity building in developing countries.

Generally helps to maximize the research potential of new digital technologies and networks, thereby providing greater returns from the public investment in research.²⁴

Tais elaborações teóricas – confirmadas por estudos empíricos – também podem ser ilustradas pela efetiva contabilidade de resultados da aplicação de leis de acesso a informação pelo mundo.

Richard Thomas, Conselheiro Informacional do Governo Britânico, logo responsável pelo órgão independente que implementa a lei de acesso a informação naquele país, em palestra proferida na Universidade de Northumbria, em setembro de 2007, ressaltou que em menos de três anos, a Liberdade de Informação acabou por fazer parte da vida pública do Reino Unido, tendo sido contabilizadas mais de 200 mil²⁵ solicitações de acesso a informação, sobretudo requisitadas por indivíduos. Ainda de acordo com Thomas, o amplo e diferenciado volume de informações que foram tornadas públicas apenas sublinhou a quantidade de informações que eram “mantidas secretas sem nenhuma razão para tanto”. Um relatório comissionado pela agência governamental comandada pelo Sr. Thomas também colheu resultados positivos quanto à implementação da legislação de liberdade de informação. Em uma pesquisa²⁶ na qual foram ouvidos dirigentes de órgãos públicos, os resultados foram animadores:

Respondents' attitudes to the Freedom of Information Act were generally positive, similar to 2005 and 2006. The majority (80%) of respondents felt the Act was a very good thing or a fairly good thing for their organisation, with a significant increase in those rating it as a very good thing compared to 2006. It is widely viewed to have promoted a culture of greater openness and to have encouraged organisations to improve their record management systems. There was little change in agreement

²⁴ OCDE, *OECD workshop on public sector information: summary*. Paris: OECD, 2006, pp. 4 e ss.

²⁵ O número chegou a 400 mil em 2009, de acordo com reportagem – *Free-ish* – publicada pelo semanário britânico, *The Economist*, em 15 de janeiro de 2009.

²⁶ INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE – *Freedom of information: three years on*. Londres: ICO, 2008.

with these positive attributes of the Act over the last three years. There was a slight increase in 2007 of people claiming the Act increased the public's trust in them. While this increase was not significant against 2006, it was significant compared to 2005.

O diretor do National Security Archive, Thomas S. Blanton, professor da George Washington University, também contabilizou números que demonstram a demanda gerada pós-adoção das leis de acesso a informação:

Most striking of all, during that decade, 26 countries – from Japan to Bulgaria, Ireland to South Africa, and Thailand to Great Britain – enacted formal statutes guaranteeing their citizens' right of access to government information. In the first week after the Japanese access law went into effect in 2001, citizens filed more than 4,000 requests. More than half a million Thais utilized the Official Information Act in its first three years. The U.S. Freedom of Information Act (FOIA) ranks as the most heavily invoked access law in the world. In 2000, the U.S. federal government received more than 2 million FOIA requests from citizens, corporations, and foreigners (the law is open to "any person"), and it spent about \$1 per U.S. citizen (\$253 million) to administer the law.

Em um outro exemplo, um estudo comissionado pelo órgão regulador mexicano (IFAI) para a aplicação da lei de acesso a informação demonstrou que 87% das requisições de informações, direta ou indiretamente, podem gerar efeitos sobre a atividade econômica²⁷.

David Banisar, da Privacy International, em seu estudo acima mencionado, relata casos concretos de transformação na vida de indivíduos e de organismos do setor público, em função da efetiva garantia do acesso a informação, em países como Tailândia, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia.

O status quo brasileiro

A evolução da democracia brasileira traçou diversos paralelos com o avanço da consolidação do direito de acesso a informação descrito acima. Com a sofisticação da burocracia estatal pós-independência de 1822, mas, sobretudo, com o primeiro governo de Getúlio Vargas, foi ficando clara a necessidade de incluir a gestão da informação (seu acesso e/ou, muitas vezes, seu controle²⁸) na equação da constante reforma do Estado brasileiro.

O Arquivo Nacional, por exemplo, foi criado em 2 de janeiro de 1838 sob a denominação de Arquivo Público do Império. Hoje, o órgão, de vital importância para um adequado regime de acesso a informações, possui 55 km de documentos textuais,

²⁷ FLORES, María Elena et alii – Evaluación del impacto económico de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006.

²⁸ A história do acesso a informação no Brasil ainda é mais atrelada a uma história do segredo e do silêncio do que a uma história da transparência e da oferta passiva e ativa de informações. Talvez não por outra razão, a literatura da área tenha se dedicado mais a contar a história do silêncio do que a história do acesso. Cf. e.g., FIGUEIREDO, Lucas – *Ministério do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

2.240.000 fotografias e negativos fotográficos, 75.000 mapas e plantas, 7.000 discos e 2.000 fitas áudio magnéticas, 90.000 filmes e 12.000 fitas vídeo magnéticas, de natureza pública e privada, dentre outros itens do acervo. Outro caso relevante é a publicação pela Imprensa Nacional, desde 1862, do Diário Oficial no qual estão inclusos todos os atos administrativos do governo brasileiro. A versão eletrônica (www.in.gov.br) está disponível desde 1994 e contém três seções diferentes: i) publicação de leis, decretos, resoluções, instruções normativas e outros atos legais; ii) publicação de atos de interesse para servidores civis; e iii) publicação dos contatos e outros anúncios públicos.

É, entretanto, com a Constituição Federal de 1988 que o país, do ponto de vista do ordenamento jurídico, dá passos consistentes na direção de estruturar um pujante regime de acesso a informações públicas. O texto da Carta Magna, estabelece em seu artigo 5º, inciso XXXIII que:

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.

O referido inciso não deixa dúvidas sobre a intenção da Assembléia Constituinte em estabelecer um regime, constitucionalmente garantido, de amplo acesso a informação, inclusive já compreendendo a liberdade de informação como um direito humano, não por outra razão alocado no capítulo das garantias fundamentais da Carta de 1988. Esse artigo deve ser lido em comunhão com o artigo 37 (§ 3º.) e com o artigo 216 (§ 2º):

Art. 37 - § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216 - § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

A despeito de uma clara vanguarda da posição dos deputados constituintes em incluírem o tema no texto constitucional – o que não é a regra em outras nações –, a regulamentação posterior do direito de acesso em uma Lei Geral não avançou até muito recentemente. Em 13 de maio de 2009, o Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 5.228/2009 que trata exatamente da regulação do acesso a informações públicas. Voltaremos a esse ponto na próxima seção, dado que a estruturação desse projeto de lei se coloca no centro da Política de Estado atual para com o tema.

Ainda que sem a adoção de uma Lei Geral de Acesso a Informações, o Brasil avançou em diferentes direções no sentido de consolidar um marco regulatório (disperso e fragmentado, é verdade) de acesso informacional.

Nesse contexto, merecem destaque, dentre outras, a Lei nº 8.159, de 1991 (Lei de Arquivos); a Lei nº 9.789, de 1999 (Lei do Processo Administrativo), a qual estabelece que "nos processos administrativos, deverá haver os seguintes critérios, *entre outros*, de (...) divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição"; o decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet; a lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, a qual determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Vale ressaltar, sobretudo em conexão com a lei complementar 131/2009 e com os avanços obtidos com o Portal da Transparência²⁹, que as políticas do país para o setor têm, muito fortemente, se concentrado na oferta de informações orçamentárias e financeiras. Fato que é, a um só tempo, alvissareiro e limitador. Alvissareiro porque estas são informações da maior relevância, e ferramentas como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) tem sido reconhecidas internacionalmente como avanços concretos implementados pelo Brasil; limitador porque o acesso a informações deve ir muito além dos dados orçamentários e financeiros, como se demonstrou pelo contexto histórico e conceitual anteriormente posto.

Assim, a partir dos anos 1990, com a revolução telemática, o país, sobretudo no que diz respeito à máquina arrecadadora, apresentou avanços sólidos na sua política de governo eletrônico. A ausência, entretanto, de um desenvolvimento mais intenso das práticas de governo eletrônico para muito além das interações financeiras entre os cidadãos e o Estado, coloca o Brasil em posição de desvantagem em relação a um conjunto de outros países. De acordo, por exemplo, com a "United Nations e-Government Survey 2008: from e-Government to Connected Governance", o país encontra-se na 45ª. posição do "e-government readiness index", atrás de países como México, Argentina e Chile, apenas para mencionarmos nações latino-americanas.

Temáticas específicas (meio-ambiente, segurança pública, por exemplo), estados e municípios³⁰ também têm criado suas legislações próprias de acesso a informação. Os Poderes Legislativo e Judiciário³¹ e o Ministério Público Federal³² também têm

²⁹ O tema será abordado em mais detalhes na próxima seção.

³⁰ Por meio do projeto Marco do Acesso (www.marco.artigo19.org) é possível encontrar um amplo conjunto de leis estaduais e municipais, além de diplomas legais específicos, todos brasileiros, que, de alguma forma, ampliam o acesso a informação.

³¹ Cf. Resolução n.º 79, de 9 de junho de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, a qual dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro.

³² Cf. Resolução n.º 38, de 26 de maio de 2009, do Conselho Nacional do Ministério Público, a qual institui, no âmbito do Ministério Público, o Portal da Transparência.

Administratifs, CADA), ou o México, com o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública, IFAI, o Brasil não apresentou, até o presente momento, iniciativa para criar uma autoridade federal específica, responsável pela transparência. No geral, as práticas concernentes à transparência e acesso a regulações sugerem estar, no Brasil, menos desenvolvidas do que na maioria dos países da OCDE (dados de 2005). Por exemplo, a consolidação de todas as regulações infralegais permanece inacabada. De igual modo, não existem garantias de que somente as regulações oficiais, mencionadas em registros públicos, são executáveis, e, ainda, ressenete-se a falta de uma codificação sistemática e atualizada das mesmas.

O estudo empírico da Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos, ABRAJI, Mapa do Acesso, 2ª edição, 2008, coordenado pelas jornalistas Ana Estela Sousa Pinto e Katherine Funke, constata as dificuldades cotidianas de acesso a informação pelo país, a despeito dos avanços legais já conquistados:

Ao final das duas fases do projeto, dados gerais apontam que dos 52 órgãos considerados neste mapeamento, apenas quatro órgãos (7,6%) forneceram algum tipo de informação e 48 (92,4%) não forneceram nenhum tipo de informação. Dos quatro órgãos que forneceram algum tipo de informação, três forneceram informações completas e um forneceu informações incompletas. Portanto, verifica-se a acessibilidade em apenas três (5,7%) dos 52 órgãos contatados.

Parte dos problemas constatados pela OCDE e pela Abraji, os quais são de fácil verificação cotidiana, podem estar, em parte, correlacionados à história da regulação do acesso no Brasil, sobretudo a regulamentação do inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal. Não só a ausência de uma lei geral abrangente e que de fato estruturasse um regime brasileiro de acesso a informações públicas no Brasil explica essa situação. A lacuna quanto à regulação do acesso foi, em muitos momentos, substituída pela regulação do segredo. Na história recente, no dia 27 de dezembro de 2002, entrou em vigor o decreto 4.553 do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 9 de dezembro de 2004, passou a vigorar o decreto 5.301, assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que regulamenta a lei 11.111, de 5 de maio de 2005. Em ambos os casos, a intenção primordial foi legislar sobre os documentos classificados e sigilosos e não sobre uma política mais ampla de acesso.

Não por outra razão, a filosofia presente nesses instrumentos legais é alvo de contestação, no Supremo Tribunal Federal, por Ações Diretas de Inconstitucionalidade (3.987 e 4077) impetradas, respectivamente, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pelo Procurador Geral da República.

O contexto brasileiro de proteção, promoção e garantia do direito de acesso a informações públicas é, portanto, multifacetado. Ao mesmo tempo em que apresenta consistentes ferramentas (legais e operacionais) de acesso, ainda possui uma forte defesa da cultura do segredo. Tal cenário tende a ganhar novo rumo com a discussão e aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma Lei Geral de Acesso a Informações, a qual, conforme salientamos, está em tramitação no Parlamento e cujo projeto original foi produzido pelo Poder Executivo, a partir de um sólido diálogo com diferentes partes interessadas e em sintonia fina com os conceitos sublinhados nesta introdução.

2. Estratégia do País para o Setor

A mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei 5.228/2009 ao Sr. Presidente da República foi subscrita por nove Ministros de Estado, ressaltando o envolvimento de pastas tão diversas como Casa Civil, Defesa, Gabinete de Segurança Institucional, Justiça, Advocacia Geral da União, Comunicação Social, Relações Exteriores, Direitos Humanos, Controladoria-Geral da União. No texto, os Ministros signatários fazem questão de sublinhar a intensidade dos debates prévios ao desenho do Projeto de Lei:

O anteprojeto ora encaminhado é resultado de aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições.

Na sua argumentação, os ministros também não deixam de ressaltar os problemas acima enumerados quanto ao cenário brasileiro atual, sobretudo a desfragmentação do regime de acesso. Apontam, ao mesmo tempo, o caminho que a nova política pretende seguir:

[...] cumpre ressaltar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República carece de regulamentação unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.

A proposta cria mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso a informação pública e, ao mesmo tempo, estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. [...]

Nesse sentido, a proposta adota como regra geral o acesso pleno, imediato e gratuito as informações, sendo possível sua recusa somente mediante decisão devidamente fundamentada que indique o prazo para a interposição de recurso e a autoridade que o decidirá. Na mesma linha, o anteprojeto determina que os órgãos e entidades públicas dêem ampla publicidade às informações sobre gestão, programas, projetos, metas, indicadores, licitações, contratos e prestação de contas, publicando-as em sítio da rede mundial de computadores, assegurada a adoção de mecanismos que viabilizem o acesso de portadores de deficiências.

Ainda que não seja o caso de, nesta proposta de projeto de cooperação técnica internacional, detalhar elementos do Projeto de Lei³³ em questão, é importante salientar: a magnitude da política governamental proposta (vide a quantidade de ministérios envolvidos); a harmonia dos principais conceitos da proposta com as

³³ Para uma análise detalhada, inclusive com críticas ao conteúdo do projeto, cf. ARTIGO 19 - *Análise do projeto de lei de acesso à informação pública* (junho/2009).

legislações de outras nações e as recomendações internacionais sobre o tema; o reconhecimento da necessidade de corrigir elementos da política vigente até então a partir do caminho já trilhado por outras nações. Nesse sentido, merecem especial menção:

- a) O entendimento do acesso a informação como um direito humano dos cidadãos e cidadãs brasileiros;
- b) A determinação de que a Administração Pública apresente uma conduta pró-ativa em matéria de transparência de suas informações;
- c) A necessidade de se criar uma cultura de acesso a informação. Cultura essa que deve envolver, ativamente, a população e os servidores públicos;
- d) Documentos e informações reveladores de condutas que resultaram em violação de direitos humanos não são passíveis de sigilo;
- e) Criação de estruturas, em cada Ministério, para a implementação da Política de Acesso;
- f) Nova política de classificação e reclassificação de documentos sigilosos, com regras mais transparentes e prazos reduzidos.

Transmitindo um simbolismo muito significativo, na mesma cerimônia³⁴ em que o Sr. Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto da Lei Geral de Acesso a Informação, foram anunciados outros pontos fundamentais de uma política coesa de acesso, sobretudo aqueles relacionados à promoção do *direito à verdade*, peça-central da política de acesso em países que passaram por longos períodos autoritários como é o caso do Brasil. Assim, foram anunciadas a criação do “Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) - Memórias Reveladas”, no âmbito do Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República e a realização de chamada pública para apresentação de documentos ou informações produzidos ou acumulados sobre o regime político que vigorou no período de 1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985. Mais uma vez, esses elementos da política mostraram a forte interlocução entre braços distintos do governo como a Casa Civil, a Defesa, as Relações Exteriores, a Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos.

Ainda que elementos significativos dessa política estejam por ser implementados, sobretudo pós aprovação do Projeto de Lei pelo Parlamento, há ações concretas na direção da transparência e do acesso que vêm sendo efetivadas pelo governo brasileiro, como acima relatado, e há ações necessárias que não precisam esperar a aprovação do Projeto para serem executadas, ao contrário, sua consecução apenas facilitará a implementação do novo regime de acesso, quando enviado pelo Congresso Nacional à sanção presidencial. Em ambos os casos, a **CGU** desempenha e desempenhará papel³⁵ fundamental, o que explica o órgão estar à frente deste Projeto de Cooperação Técnica Internacional, ainda que o mesmo – bem como o envolvimento da UNESCO – tenha sido debatido, de forma mais intensa, com a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Justiça.

³⁴ Palácio do Itamaraty, 13 de maio de 2009.

³⁵ Tal papel será melhor detalhado nas seções subsequentes.

Dentre os elementos da política já em execução pelo governo federal, merece destaque a política de transparência, a qual vem sendo executada em estreita vinculação com a política mais ampla de governo eletrônico e de comunicação eletrônica da União.

Pela portaria interministerial nº. 140, de 16 de março de 2006, ficaram disciplinadas a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores. A portaria, firmada pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece que todos os órgãos da administração pública federal deverão incluir em seus portais uma página específica para o tema da "Transparência Pública"³⁶. Há preocupações fundamentais com a linguagem a ser utilizada, a adequada explicação dos conteúdos aos cidadãos e cidadãs, bem como com a acessibilidade aos conteúdos ali inseridos.

O Portal da Transparência, gerenciado pela **CGU**, é, sem dúvida, o que está mais à frente neste processo. O Portal inclui: gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços; transferências para estados e municípios; transferências feitas aos cidadãos que participam dos programas sociais do Governo Federal; o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse; além de informações customizadas para cidadãos em geral e para crianças e adolescentes. Os 5,8 trilhões de reais em recursos públicos que podem, de forma transparente, serem "fiscalizados" pelo Portal, bem como os cerca de 1,5 milhão de acessos ao Portal, em 2008, são alguns dos componentes que dão a dimensão da envergadura da política e ajudam a explicar a importância que a **CGU** e atores externos conferem ao Portal. Em folder institucional, a **CGU** explica:

O combate à corrupção deve ser realizado de forma sistemática, efetiva e determinante. Por essa razão, o Governo Federal brasileiro prioriza as medidas preventivas capazes de evitar que irregularidades sejam cometidas. Quando se fala em prevenção da corrupção, a promoção da transparência pública e o acesso à informação constituem a principal medida a ser implantada.

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, pois incentiva os gestores públicos a serem mais responsáveis em sua atuação e permite que a sociedade, de posse das informações, controle a ação dos governantes e fiscalize a aplicação do dinheiro público.

O esforço que o Brasil vem fazendo para aumentar a transparência pública tem sido reconhecido no cenário mundial, tendo o Portal da Transparência sido apresentado na Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção como uma das cinco melhores práticas no mundo de prevenção da corrupção.

Além do prêmio conferido pelo UNODC, o Brasil foi classificado em 8º. lugar, no mundo, em termos de transparência orçamentária, a partir de ranking elaborado pelo IBP de Washington. É fundamental salientar a política de transparência orçamentária, pois ela já consegue apontar na direção do que está proposto pela política mais ampla

³⁶ Até dezembro de 2008, 385 órgãos do governo federal já haviam disponibilizado suas páginas de transparência.

de acesso a informação, isto porque tenta: a) não ser fragmentada, buscando harmonizar os portais dos vários órgãos; b) não prover a informação apenas de forma passiva (quando o órgão é solicitado), mas também de forma ativa (por iniciativa própria); c) trabalhar a linguagem e a apresentação da informação de forma que ela seja, de fato, acessível a todos e todas.

Por certo, há um conjunto de políticas³⁷ de gestão da informação e do conhecimento³⁸, bem como de e-governo³⁹ espalhadas pelo Brasil que somente vêm a fortalecer a descrição dos projetos, programas e políticas governamentais que têm impacto na agenda mais ampla do acesso a informação. O aporte gerado por todos eles, seguramente, contribuirão para a implementação da Lei Geral de Acesso e do direito de acesso, quando o Projeto de Lei que regula a matéria for aprovado pelo Congresso Nacional. Sem embargo, algumas estruturas fundamentais para que o regime de acesso a informação funcione adequadamente ainda precisam ser equacionadas pelo Governo Brasileiro, é disto que trata a atual proposta de cooperação técnica internacional.

3. Assistência Técnica prévia ou em curso

Relativamente à temática de acesso a informação, cumpre mencionar que o Brasil é signatário de duas Convenções Internacionais sobre Corrupção em que acesso a informação e transparência são temas tratados com destaque, a saber, a Convenção Interamericana contra Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção. Além dos mencionados tratados, o Brasil também é Estado-Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos e adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, as quais trazem dispositivos sobre acesso às informações públicas e liberdade de buscar e receber informações de toda natureza. Entretanto, a CGU não firmou até o presente momento nenhum acordo de cooperação técnica internacional com foco no tema Acesso a Informação.

4. Matriz Institucional para o Setor – limitações institucionais e operacionais.

Conforme posto anteriormente, a Controladoria-Geral da União já desempenha um papel central na política de acesso a informações públicas do governo brasileiro. Esse papel, sem embargo, será potencializado com a aprovação do Projeto de Lei 5.228/2009, visto que a proposta do governo federal é empoderar a CGU transformando-a em última instância recursal, dentro do Poder Executivo, quanto aos

³⁷ Veja-se o caso do DataSUS, do Sisnorma, do IBGE, apenas para ficarmos em exemplos de grande envergadura.

³⁸ Cf. BATISTA, Fábio Ferreira - *Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do executivo federal*. Texto para Discussão Nº. 1022. IPEA: Brasília, junho de 2004; BATISTA, Fábio Ferreira et alii – *Gestão do conhecimento na administração pública*. Texto para Discussão Nº. 1095. IPEA: Brasília, junho de 2005.

³⁹ Cf. JULIASZ, Fábria - *E-government: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. Apresentação de PPT. IBOPE/NE Fratings; <http://www.governoeletronico.gov.br/>.

pedidos de acesso a informação e, por conseguinte, em uma espécie de gestora final dos mandatos estabelecidos pela Lei Geral.

Nesse contexto, é fundamental que não só a **CGU** se prepare para exercer o papel vindouro, como comece a executar projetos e programas que facilitem a implantação do Regime de Acesso a Informações Públicas em toda a Administração Federal, como o fez com a questão da transparência orçamentária.

Criada pela Lei Nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, a Controladoria-Geral da União (CGU) assiste direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, atuando, portanto, como órgão central do Poder Executivo Federal para as funções de controle interno e correição.

Para implementar esse mandato, a CGU está organizada da seguinte forma:

1. Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) – responsável pelos temas de controle interno;
2. Corregedoria-Geral da União (CRG) – responsável pelos temas de correição;
3. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) – responsável pelos temas de prevenção da corrupção;
4. Ouvidoria-Geral da União (OGU) – responsável pelas atividades de ouvidoria.

Vale salientar ainda que a estrutura da CGU conta ainda com um órgão colegiado e consultivo, o Conselho da Transparência Pública e Combate a Corrupção. O Conselho formado paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil teve um papel de enorme relevância nos debates envolvendo o projeto de lei sobre acesso a informações, além de se constituir em porta de contato permanente da CGU com vários setores organizados da sociedade brasileira.

Com esse mandato e valendo-se dessa estrutura, as diretrizes básicas de atuação da CGU são as seguintes:

1. Qualificação do controle interno;
2. Responsabilização administrativa como forma eficaz de combate à impunidade;
3. Ênfase em medidas de prevenção da corrupção;
4. Articulação interinstitucional;
5. Incentivo ao controle social;
6. Incremento da transparência pública;
7. Articulação internacional.

Não é difícil constatar que algumas dessas diretrizes estão em estreita sinergia com as demandas inerentes à estruturação de um regime de acesso a informações públicas (medidas de prevenção, articulação interinstitucional e internacional,

transparência pública). Adicionalmente, quando se focaliza o detalhe da atuação da CGU, também é possível verificar elementos específicos da atuação do órgão que se somarão à estratégia central de fortalecimento de um regime de acesso.

A capacitação de servidores públicos, por exemplo, como veremos, é uma peça-chave no quebra-cabeças de um regime de acesso. Nesse contexto, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, executado pela CGU, sensibiliza e orienta conselheiros municipais, lideranças comunitárias, agentes públicos, professores e alunos da rede pública acerca da importância do controle social, por meio de estratégias de capacitação que podem contribuir com a consecução de resultados esperados para o presente projeto de cooperação técnica internacional.

O órgão capitaneia, ainda, atividades de fortalecimento da Gestão Pública; de incentivo à pesquisa e ao estudo; de organização e sistematização documental; de gestão, produção e disseminação do conhecimento; e de ouvidoria. Todas com muitos pontos de contato com os conceitos gerais de um regime de acesso a informações.

Não obstante os avanços já implementados pela CGU, sobretudo na política de transparência orçamentária, a qual, como dissemos, guarda total sintonia com um regime amplo de acesso a informações, a proposta da Lei Geral de Acesso a Informações Públicas impõe desafios adicionais à CGU:

1. Será necessário calcificar o conceito de que o acesso a informações é um direito humano que vai muito além do combate à corrupção, ainda que também seja fundamental para este fim;
2. Os já documentados desafios para a implementação de uma política de transparência orçamentária serão multiplicados com o conceito de acesso a informações amplo, portanto, muito além dos dados hoje disponibilizados;
3. A cultura de toda a administração pública, sobretudo dos servidores, terá que ser alterada substancialmente, pois estaremos diante de um novo paradigma de direito a informação no Brasil;
4. Os caminhos trilhados pelas cerca de 80 nações que já adotaram regimes coesos e aprofundados de acesso a informações devem ser analisados e, na medida do desejável, aproveitados pela CGU;
5. A eterna vigilância, inclusive de atores externos, será tão fundamental no novo regime de acesso quanto o é no de transparência orçamentária;
6. Novas ferramentas de governança eletrônica terão que ser desenvolvidas e incorporadas ao dia-a-dia da administração pública.

Se é verdade que a matriz institucional da CGU deixa claro que o órgão está em condições de assumir as rédeas do novo regime de acesso a informações; os desafios sublinhados também apontam para necessidade de aprofundar as alianças e parcerias em torno da Política de Acesso a Informações. É neste contexto que se insere esse projeto de cooperação técnica internacional.

B. Justificativa do Projeto

1. Situação Atual

O primeiro passo para a implementação de um regime de acesso a informações públicas e, logo, para a promoção, proteção e garantia do direito humano a informação é a adoção de uma Lei Geral de Acesso a Informações. Esse passo começou a ser dado, conforme sublinhamos, com o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei que trata da matéria.

Não obstante, as bem-sucedidas estruturação e efetivação de um regime dessa natureza vão muito além da aprovação de uma Lei Geral. Há ações a serem levadas a cabo antes, durante e depois da sanção do diploma legal. No caso brasileiro, de forma muito particular e alvissareira, a previsão constitucional do direito a informação permite, sem nenhuma dúvida, que todos os poderes públicos possam, independentemente da aprovação da lei, desenhar e executar projetos, programas e políticas que objetivem garantir e ampliar o acesso a informações públicas a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros.

É importante colocar em relevo que nem mesmo nações com uma longa tradição de garantia do direito a informação, a sustentação dos regimes de acesso deixam de enfrentar, continuamente, desafios e obstáculos. Para David Banisar, da Privacy Internacional:

Even in countries with long standing laws, there are problems with ensuring rights. In Sweden, the government ran an "Open Sweden Campaign" in 2002 to increase public-sector transparency, raise the level of public knowledge and awareness of information disclosure policies, and encourage active citizen involvement and debate. The government said that even with the longstanding existence of freedom of information in the countries, there were problems with both the application of the Act and public knowledge of their rights. In Norway, the Ombudsman conducted a systematic review of FOI practices in 2001 and stated in his annual report that: More than 30 years have passed since the Freedom of Information Act was passed. However, disclosure complaints show that there is room for improvement in application of the law in practice. Work to ensure that extended freedom of information is routinely considered is still important and must continuously be done to achieve a more favorable attitude towards extended disclosure.

O ex-presidente estadunidense, Jimmy Carter, em artigo ao diário Washington Post, de 3 julho de 2006, lembrou problemas importantes da aplicação da lei de acesso nos Estados Unidos, segundo ele, por exemplo, o tempo médio de resposta a um pedido de acesso pode variar de 905 dias úteis no Departamento de Agricultura a 1113 dias úteis na Agência de Proteção Ambiental. Assim, conclui o Diretor do Instituto de Direito Público Europeu da Universidade de Hull, Patrick Birkinshaw:

[...] FOI is not an easy matter, and the Law requires a considerable degree of administrative skill and oversight, care and attention, and commitment.⁴⁰

Richard Thomas, Conselheiro Informacional do Governo Britânico, logo responsável pelo órgão independente que implementa a lei de acesso a informação naquele país, em palestra proferida na Universidade de Northumbria, em setembro de 2007, acrescenta:

Of course, a new statutory access regime calls for new ways of doing things. It is widely recognised that culture change is just as important as strict compliance with detailed legal requirements.

Laura Neuman e Richard Calland enumeram uma lista mais extensa de elementos necessários para que seja bem-sucedida a estruturação de um novo regime de acesso a informações:

Whatever the underlying reason for establishing a transparency regime, after a decade of proliferation of access to information laws, with around seventy countries now enjoying a legislated right to information, it is clear that the stimulus of both a supply of information and a demand is the key to meeting the policy objectives.

Not all the burden lies with government: citizens, civil society and community organizations, media, and the private sector must take responsibility for monitoring government efforts and using the law. Without an adequately developed "demand side," the law is likely to wither on the vine. In other words, the demand and supply sides must match, and where they intersect will determine the quality of the transparency regime. [...]

Implementation of an access to information law is complex, and common challenges may include difficulty in adjusting the mindset of the bureaucracy and people who hold the information; a lack of capacity in relation to record keeping and record making; insufficient resources and infrastructure; inadequate staffing in terms of training, specialization, and seniority; and a lack of capacity building or incentive systems.⁴¹

O presente projeto de cooperação técnica internacional pretende, portanto, colaborar com o equacionamento de alguns dos desafios que, como demonstrado pela experiência internacional, deverão ser enfrentados também pelo Governo Brasileiro na sedimentação do seu regime de acesso a informações públicas.

De forma mais específica, esta proposta de cooperação visa a contribuir: para a substituição de uma cultura do segredo para uma cultura do acesso; para a criação de ferramentas e mecanismos eletrônicos, hoje inexistentes, que facilitem a eficaz, eficiente e efetiva implementação do regime de acesso; para a capacitação dos servidores públicos na lógica do novo regime; para a ampliação do novo regime para estados e municípios; para a disseminação do novo regime pela sociedade brasileira, fortalecendo,

⁴⁰ BIRKINSHAW, Patrick – "Freedom of information and openness: fundamental human rights?", in: *Administrative Law Review*, 58:1, 2006, p. 178.

⁴¹ NEUMAN, Laura and CALLAND, Richard - "Making the Law Work: The Challenges of Implementation." *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Ed. Ann Florini (2007): 179-213.

por conseguinte, sua capacidade de demandar informações e de fiscalizar a adequada estruturação do regime.

2. Situação Esperada

Ao final do projeto se espera terem sido criadas as metodologias, ferramentas e procedimentos adequados e em consonância com o estado da arte internacional acima apresentado com vistas a permitir a sedimentação de condições culturais e operacionais necessárias para que o direito a informação, previsto na Constituição de 1988, bem como o regime de acesso a informação, proposto pelo Projeto de Lei 5.228/2009, possam eficaz, efetiva e eficientemente serem executados no âmbito da administração pública federal.

De forma específica, se espera que a Controladoria-Geral da União possa estar totalmente preparada para atuar como última instância recursal do regime de acesso e que, ela própria, possa estar 100% pronta para liderar, com qualidade e atendendo as expectativas dos cidadãos e cidadãs que requisitarem informações ao órgão, a implementação do Regime de Acesso a Informação presente na Constituição de 1988 e especificado nas determinações previstas na Lei de Acesso a Informações.

Ao fim e ao cabo, se almeja que o prazo, estipulado pelo Projeto de Lei, para atender aos pedidos de acesso a informações públicas seja cumprido, no âmbito do Governo Federal, na totalidade dos casos, observadas as exceções previstas na proposta encaminhada ao Congresso Nacional. Para tanto, findada a cooperação, servidores públicos em posições centrais na consolidação de um Regime de Acesso deverão estar empoderados para se transformar em multiplicadores da Política de Acesso entre os demais setores da administração pública.

Também se espera que o direito de acesso a informação esteja melhor compreendido entre parcelas cada vez mais significativas da população, especialmente, em um primeiro momento, entre organizações da sociedade civil, muitas das quais, ao final da cooperação, devem estar dotadas das condições conceituais necessárias para monitorar a efetiva implementação do Regime de Acesso.

3. Beneficiários do Projeto

Inicialmente, portanto, o primeiro e mais direto beneficiário deste projeto é a Controladoria-Geral da União, órgão que será dotado das condições necessárias para se transformar em agência pública líder na efetivação de um Regime de Acesso a Informação sintonizado com as melhores práticas internacionais na matéria.

Também se beneficiarão diretamente servidores públicos-chave, isto é, aqueles que ocupam posições estratégicas na sedimentação de um Regime de Acesso e que serão foco principal das estratégias de qualificação no tema, a fim de que não só alcancem sua própria transformação cultural, mas que, adicionalmente, assumam o

papel de multiplicadores da centralidade do direito a informação na democracia brasileira.

Os demais servidores figuram como beneficiários indiretos deste Projeto, na medida em que os cursos de capacitação e estratégias de formação de formadores também devem chegar até eles, seja ainda no marco desta cooperação ou como elemento de sustentabilidade do Regime de Acesso. Além dos servidores públicos, os Ministérios, suas Secretarias e os órgãos da administração indireta, bem como os outros Poderes também se beneficiarão com o desenvolvimento de um novo modelo de acesso a informação do Governo Federal.

Pretende-se que as administrações públicas de estados e municípios brasileiros possam beneficiar-se das ferramentas que serão desenvolvidas por meio desta cooperação técnica internacional.

Historicamente, os chamados jornalistas investigativos são os que, inicialmente, fazem o uso mais intenso de bons regimes de acesso a informações públicas. Sem embargo, com o desenrolar do tempo e as políticas de promoção do direito a informação, pesquisadores, sociedade civil organizada e setor privado passam a ser potenciais grandes beneficiários deste tipo de política. Este acordo de cooperação pretende, especificamente, construir estratégias – como o Observatório Nacional da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas – de empoderamento da Sociedade Civil Organizada, a fim de ela possa, de fato, atuar como ator relevante na consolidação do Regime de Acesso.

Por fim, os cidadãos e cidadãs brasileiros se beneficiarão, individual e coletivamente, da promoção, proteção e garantia do direito a informação. Conforme posto anteriormente, os ganhos de um regime de acesso bem-sucedido são de múltiplas ordens: melhoria da gestão pública e da boa governança, controle social das atividades públicas, diminuição da corrupção, colaboração na garantia de outros direitos, promoção e qualificação da democracia participativa, empoderamento da população, conquista do direito a conhecer elementos do passado estão entre os principais benefícios a serem auferidos pela sociedade brasileira.

4. Estratégia de Implementação e articulação institucional

A estratégia de implementação divide-se em cinco eixos de articulação institucional, elaborados em estreita consonância com os documentos, estudos, pesquisas e experiências internacionais concretas, acima analisados em detalhes.

O primeiro deles se refere à mudança de cultura necessária⁴², sobretudo entre os servidores públicos, quanto à dicotomia acesso vs. segredo. Conforme exaustivamente assinalado anteriormente, um regime de acesso a informações somente pode funcionar com uma alteração de paradigma de grande envergadura no que concerne ao

⁴² Para entender o processo mexicano quanto ao tema: IFAI – La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información. Ciudad del Mexico: IFAI, 2007.

tratamento, arquivamento e disponibilização das informações produzidas pelo governo. Essa alteração implica um grande processo de transformação cultural, o qual deve passar: de saída, por um diagnóstico e reconhecimento de nichos da administração pública que já operam no paradigma do acesso, a fim de demonstrar que o Brasil já está, em diversos segmentos da administração, pronto para sedimentar o novo regime (**resultado 1.1**); em segundo lugar, a partir do diagnóstico inicial, é central desenvolver uma estrutura de capacitação dos servidores públicos quanto ao tema, sobretudo, em um primeiro momento, aqueles que ocupam posições-chave na consolidação do Regime de Acesso (**resultado 2.3**).

O segundo eixo de articulação da estratégia privilegia a melhoria do acesso à informação a partir das infoestruturas existentes no Poder Executivo e geridas pelas entidades públicas em diversos níveis de governo. As TIC, segundo delineado na introdução conceitual a este acordo, potencializam o Regime de Acesso e permitem uma nova correção Estado-cidadãos. Novamente, o diagnóstico das infoestruturas existentes é o primeiro passo (**resultado 1.2**), seguido pelo desenvolvimento de um sistema de gestão da política de acesso a informações complementar ao já em funcionamento (**resultado 2.1**).

Como o acesso a informações demanda uma estrutura gerencial específica, é fundamental, como terceiro eixo, desenvolver as capacidades necessárias para que órgãos da administração pública, especialmente a CGU, dotados de diferentes níveis de responsabilidades no regime de acesso, possam executar a política presente na Constituição de 1988 e aquela que será aprovada pelo Congresso Nacional (**resultado 2.2**).

A experiência desenvolvida por meio desta cooperação técnica, no âmbito do governo federal, pode e deve colaborar com a estruturação dos regimes municipais e estaduais de acesso a informação, item que compõe o quarto eixo de articulação. Esse eixo também poderá se correlacionar com outros acordos de cooperação na mesma área que a UNESCO vem desenhando com estados e municípios específicos (**resultado 2.4**).

No quinto eixo, estão as ações que permitem colocar em prática a consideração, salientada pela literatura da área, conforme vimos, de que o regime de acesso a informações públicas somente será eficaz, eficiente e efetivamente estruturado caso a população seja adequadamente informada da amplitude do direito a informação, bem como dos requisitos práticos acerca de como exercê-lo (**resultado 3.1**). Paralelamente a esse processo, as estruturas organizadas da sociedade devem ser capazes de monitorar⁴³ e fiscalizar adequadamente a implantação do regime de acesso e sua

⁴³ Esse item é de fundamental importância. É, sobretudo, necessária a construção de indicadores que permitam monitorar e avaliar a implementação da Política de Acesso. Sobre isso, cf.: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Governo Eletrônico. *Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços/Departamento de Governo Eletrônico*. Brasília: MP, 2007; Open Society Institute - *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*. New York: OSI, 2006.

contínua execução, também por meio de uma instituição específica, como é o caso do Observatório proposto por meio deste projeto (**resultado 3.2**).

Graficamente, poderíamos sintetizar assim os pressupostos e a lógica desta cooperação técnica internacional:

Figura 4: Acesso a Informação e Transparência como Direitos Humanos

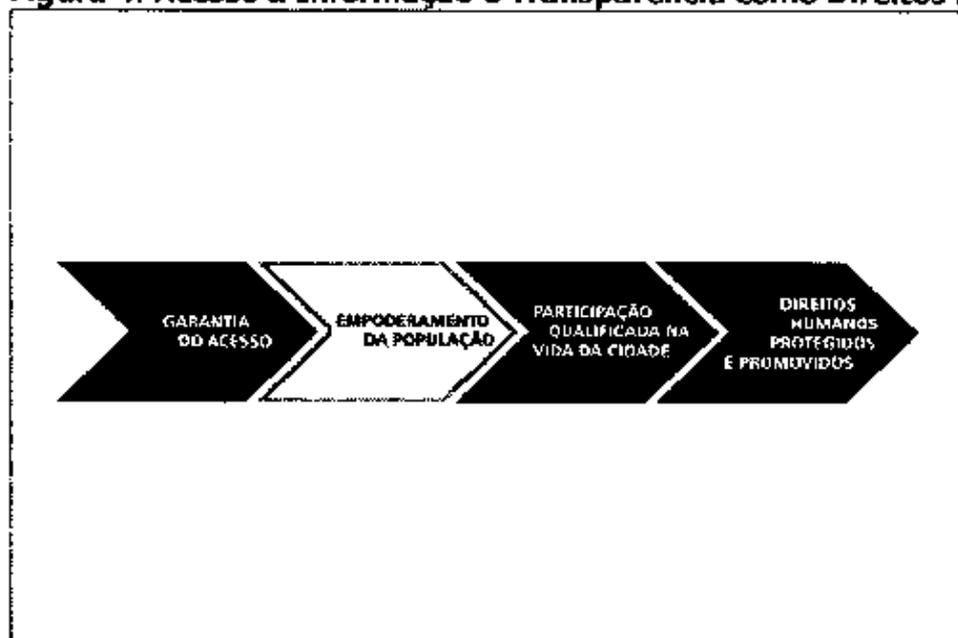


Figura 5: Acesso a Informação e Transparência como condições para o Desenvolvimento Humano

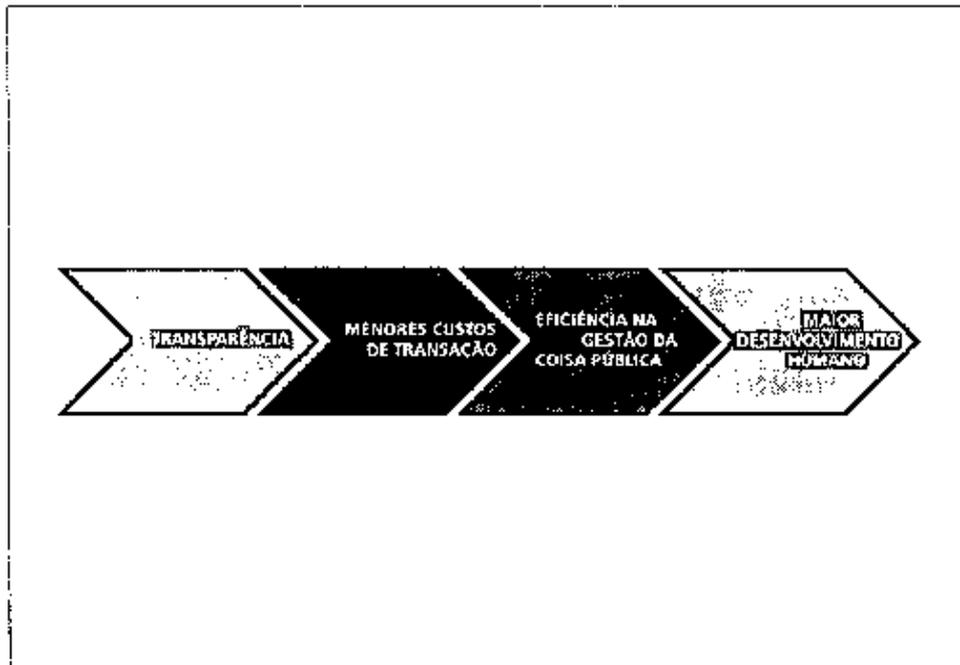
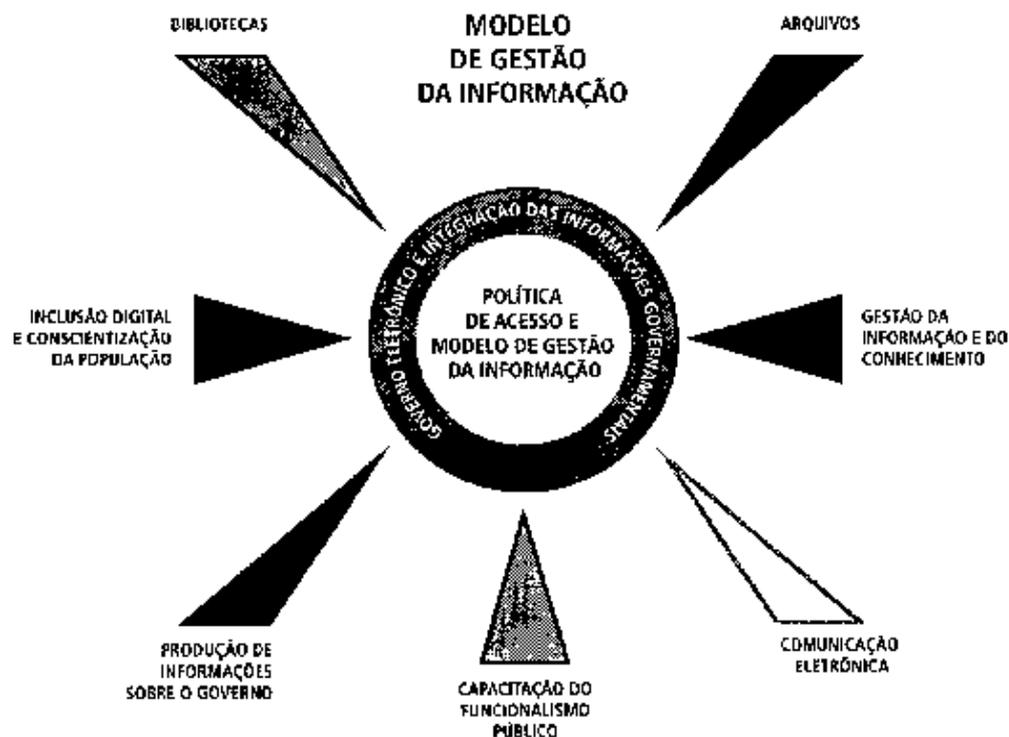


Figura 6: Lógica Geral do Regime de Acesso a Informação



No centro do modelo proposto está a política pública de acesso a informação⁴⁴, bem como a institucionalização do modelo de gestão da informação, condições *sine qua non* para o êxito geral das ações desenhadas. Isto é, o primeiro passo é o fortalecimento de um marco institucional que garanta legalmente as políticas de acesso e de transparência, conforme defendido exaustivamente até o momento. Em volta do marco de acesso, está a premissa de que as ferramentas de governo eletrônico desempenham um papel fundamental na proteção, promoção e garantia efetiva do direito a informação, segundo o salientado pela literatura da área e pelas experiências concretas relatadas e analisadas acima.

No sentido horário, temos as seguintes pressuposições adicionais, algumas das quais se transformarão em atividades da cooperação pretendida:

- 1) Não existe política de acesso e transparência sem uma boa política de arquivamento das informações públicas. Para tanto, há atividades específicas de capacitação quanto a esse tema; adicionalmente, é sabido que o Arquivo Nacional, ligado a Casa Civil, desenvolve um trabalho da maior importância nesta área, inclusive por meio de cooperação técnica internacional com a UNESCO. ABC, UNESCO, CGU e Arquivo Nacional deverão trabalhar para aproximar os elementos da cooperação técnica que podem dialogar;
- 2) A lógica global que dá vida a uma política de acesso e transparência é o sistema de gestão da informação e do conhecimento que permite a efetiva execução da política;
- 3) A comunicação social do Governo Federal com os cidadãos também é parte integrante da estratégia de maior transparência (**item não trabalhado por este projeto de cooperação técnica internacional**);
- 4) Todas as atividades requerem um profundo comprometimento do funcionalismo público, o que demanda atividades de capacitação e mudança cultural;
- 5) A CGU somente poderá ofertar informações de qualidade se contar com uma estrutura minimamente empoderada e institucionalizada de produção de informações acerca da nova política;
- 6) A existência de um efetivo regime de acesso por meio do governo eletrônico somente é justificável se a população tiver acesso às ferramentas para acessar esse instrumento (**a discussão da inclusão digital não é trabalhada por esse projeto**). Para além da inclusão digital, é fundamental que a população seja conscientizada quanto ao direito de acesso a fim de poder demandá-lo com qualidade e fiscalizar a implementação da política;
- 7) As bibliotecas públicas devem estar no centro da estratégia de acesso a informação e diálogo com a população (**elemento não trabalhado por este projeto de cooperação**);
- 8) Por fim, as adequadas formas de avaliação de resultados alcançados são da mais fundamental importância, sendo necessário o desenvolvimento cuidadoso de indicadores e metas, como os constantes, por exemplo, no E-

⁴⁴ No âmbito federal, estruturada pelo inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e pelo PL. 5.228/2009.

government toolkit for developing countries da UNESCO, na *UN e-government survey 2008*; no Índice de Transparência Municipal da Corporación Transparencia Colombia; no projeto *Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços*, coordenado pelo Departamento de Governo Eletrônico (DGE), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no documento *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries* do Open Society Institute.

Não temos dúvida que a execução dessas atividades demandará uma articulação com outros atores federais, estaduais e municipais que já têm celebrado ou estão em vias de celebrar acordos de cooperação técnica internacional com a UNESCO, na relação tripartite com a ABC, na área de acesso a informação e transparência. A troca de experiências e o aprendizado mútuo poderão fortalecer a construção de um regime amplo de acesso a informação e transparência federal, estadual e municipal e de que a otimização dos recursos empregados será mais veloz e eficaz.

5. Razões para a Assistência Técnica da UNESCO

O desenvolvimento institucional pretendido com a formatação e a implantação de um novo regime de acesso a informação compreende a orientação para atividades que fortaleçam a Política Pública de proteção e promoção ao Direito a Informação defendida e sustentada pelo Governo Federal.

A Controladoria-Geral da União buscou parceira com a UNESCO, como fonte externa de cooperação técnica internacional, pela sua comprovada competência institucional na área de comunicação e informação e por sua visão integradora com relação ao papel das novas tecnologias na organização e promoção do acesso a informação como direito humano. Adicionalmente, não poderíamos deixar de mencionar o papel da organização do âmbito da Cúpula da Sociedade da Informação, a qual definiu como linha de ação prioritária a idéia de que as infoestruturas são um elemento fundamental para a sociedade da informação e que, logo, deve ser atacado de maneira prioritária. Mais além, a CGU entende que a UNESCO dá um salto além ao reconhecer que o conceito de Sociedade da Informação é limitador e precisa ser analisado à luz da idéia mais ampla de Sociedades do Conhecimento, conforme fica explícito em sua publicação *Towards Knowledge Societies*. As ações já desenvolvidas para Organização em outros países no sentido de sedimentar as características centrais da Sociedade do Conhecimento podem contribuir, em muito, para o presente projeto.

As cooperações que a UNESCO desenvolve com a Secretaria de Planejamento do Estado do Mato Grosso e com o Arquivo Nacional têm elaborado estratégias específicas

para a consolidação do direito a informação, as quais poderão ser utilizadas e aprimoradas pelo presente projeto.

Neste sentido, a atuação da UNESCO com relação às tecnologias de informação e comunicação se encontra articulada à estratégia da organização para a consolidação de uma Sociedade da Informação e do Conhecimento e decorre da necessidade de realizar seu mandato de contribuir para a catalisação de diferentes iniciativas de inclusão digital, enfatizando o acesso das comunidades a informação e ao conhecimento bem como à alfabetização informacional, sempre tendo a proteção, promoção e garantia do direito a informação como horizonte último. Além disso, a UNESCO promove a formulação de políticas e estratégias de preservação do patrimônio digital e de acesso à informação governamental, sempre com vistas a cooperar para o aprofundamento da boa governança das nações.

É nesse contexto e subordinadas ao seu mandato específico na área de Comunicação e Informação que se inserem as ações da UNESCO voltadas para a estruturação de regimes de acesso a informação. O uso de tecnologias de informação e comunicação pelo setor público é componente do processo de melhoria do fornecimento de informação e da prestação de serviços, do encorajamento da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e do aumento da transparência, responsabilidade e efetividade das ações de governo.

Não por outra razão, a Organização esteve na linha de frente do desenvolvimento de importantes textos de reflexão e sistematização de conteúdos fundamentais para a presente proposta de Cooperação Técnica Internacional. Sem pretender esgotar os materiais produzidos pela UNESCO, gostaríamos de sublinhar: a) a importante pesquisa legal comparativa desenvolvida por Toby Mendel a pedido da Agência – *Freedom of Information: a comparative legal survey*, bem como sua versão latino-americana *The right to information in Latin America*; b) as *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público*, texto organizado por Paul F. Uhlir para a UNESCO; c) os essenciais *E-government toolkit for developing countries* e o *Global Survey on On-line Governance*; d) aos quais se somam três textos produzidos no contexto latino-americano, a saber: d1) *Las TIC para la gobernabilidad*, de Carlos Batista; d2) *Guía de democracia electrónica local*, com a Universidad Externado de Colômbia; d3) *Guía de gobierno electrónico local*, também com a Universidad Externado; por fim, vale ressaltar, e) as discussões capitaneadas pela Organização quanto ao papel do direito de acesso para a boa governança, encontradas por exemplo em *Media and Good Governance*.

As ações no âmbito do presente projeto estão diretamente relacionadas ao objetivo estratégico de “intensificar o acesso universal a informação e ao conhecimento”, constante na Estratégia de Médio Prazo da UNESCO (34 C/4 - 2008-2013), assim como à principal linha de ação 2 (Main Line of Action) do relatório 34 C/5 – “promover o acesso universal à informação e o desenvolvimento de infoestruturas” que tem como um dos resultados esperados a “gestão das estruturas de informação para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável”. O tema volta a ser posto pelo draft do documento 35 C/5, o qual norteará as ações da Organização para o biênio 2010-2011, e

está em debate pela Conferência Geral da UNESCO. Neste documento, principal linha de ação 3 reforça a necessidade da UNESCO continuar dedicando esforços à promoção do acesso universal à informação e ao desenvolvimento das infoestruturas. Adicionalmente, o UNESCO Country Programming Document (UCPD) ao salientar que “a informação e o conhecimento são condições *sine qua non* para: 1) no plano individual, a efetiva participação dos cidadãos e cidadãs em decisões que podem afetar suas vidas cotidianas e a garantia de todos os seus direitos humanos; 2) no plano coletivo, contribuir com a boa governança, permitindo que os atores públicos sejam, de fato, mais *accountable*” propõe como resultados do Programa de Comunicação e Informação para o país: 1) a intensificação do debate sobre o novo marco regulatório do acesso às informações públicas produzidas pelo Estado e 2) a incorporação, pelo processo decisório, de alocação de recursos para a adoção de políticas públicas estaduais e municipais das informações e modelos de gestão decorrentes da implementação de *infoestruturas*.

Como agência neutra, a UNESCO desempenha papel ímpar, no sentido de conferir credibilidade e apoiar iniciativas que busquem ampliar o acesso a informação de qualidade, sobretudo quando grandes processos de transformação cultural são necessários. A Organização conta também com influência suficiente para promover mobilização equilibrada das tecnologias de informação e comunicação, tanto às novas quanto as tradicionais, tendo em vista sua experiência mundial – principalmente aquela acumulada em seus escritórios e institutos. A agenda da Tunísia do Fórum Mundial da Sociedade da Informação (2005) (*The Tunis Agenda of The World Summit on the Information Society*) conferiu à UNESCO o papel de principal facilitador na implementação de ações relacionadas ao acesso à informação e ao conhecimento; meios digitais aplicados à aprendizagem eletrônica (*e-learning*); meios digitais aplicados à produção científica (*e-science*); diversidade cultural e conteúdo local, mídia e dimensões éticas. Por meio dessas ações, a UNESCO pretende contribuir para o processo de transformação da sociedade da informação em sociedades do conhecimento.

Em particular, essas ações serão executadas no contexto do Programa Informação para Todos da UNESCO (*Information for All, IFAP*), como matriz para a criação de sociedades justas por meio do acesso mais amplo à informação.

6. Capacidade de contrapartida da instituição nacional

A CGU irá fornecer como contrapartida ao projeto a equipe técnica que conta com profissionais capacitados e que serão responsáveis pelas diretrizes e coordenação das atividades integrantes deste acordo de cooperação técnica.

Os procedimentos de execução deste acordo subdividem-se em duas etapas distintas:

- I) Acompanhamento orçamentário e financeiro do Projeto;
 - a) disponibilizar as contribuições financeiras conforme o cronograma de desembolso comprometido no Projeto;

- b) analisar conjuntamente com a UNESCO os relatórios de prestação de contas do Projeto;
- c) acompanhar o fluxo financeiro do Projeto.

II) Acompanhamento dos processos do Projeto:

- a) definir termos de referência e as especificações técnicas;
- b) acompanhar o processo de aquisição de bens e equipamentos ou contratações de serviços;
- c) oferecer pessoal técnico e administrativo qualificados para participarem na execução das atividades previstas;
- d) oferecer suficiente apoio e acompanhamento adequado da alta administração municipal, durante a vigência do projeto.

As funções de coordenação técnica do Projeto correspondem às seguintes atividades:

- 1) Coordenação das atividades planejadas;
- 2) Validação dos produtos desenvolvidos;
- 3) Controle das ações a serem implementadas de acordo com o cronograma de execução do Projeto.

C. Objetivo de Desenvolvimento

Cooperar tecnicamente com o Poder Executivo Federal brasileiro para que o direito de acesso a informação seja garantido a cidadãos e cidadãs brasileiros de forma eficiente, eficaz e efetiva.

D. Objetivos Imediatos, Resultados e Atividades

Objetivo imediato 1

Diagnosticar os aspectos culturais e institucionais relacionados ao acesso a informação no Poder Executivo Federal brasileiro, com vistas à elaboração de planos de ação e estratégias de implementação de uma política de acesso a informações públicas.

Resultado esperado 1.1

Desafios e oportunidades à cultura de acesso à informação existente na administração pública federal mapeada e conhecida.

Atividades para consecução do resultado 1.1

- 1.1.1 Diagnosticar ações, projetos, programas e políticas já em curso que resultam na oferta de informações ao público, com objetivo de mapear setores da administração nos quais uma potencial cultura do acesso já está em vigor;
- 1.1.2 Identificar os principais pontos de resistência à cultura do acesso;

Resultado esperado 1.2

Sistemas e mecanismos institucionais relacionados à gestão da política de acesso a informações públicas existentes no Poder Executivo federal brasileiro, mapeados e conhecidos.

Atividades para consecução do resultado 1.2

- 1.2.1 Realizar estudos de caso sobre erros e acertos na implementação prévia de ações, projetos, programas e políticas de acesso a informação no Brasil;
- 1.2.2 Diagnosticar as políticas de governo eletrônico e de gestão do conhecimento que possam manter interface com a política de acesso a informações públicas;
- 1.2.3 Diagnosticar as políticas de transparência que possam manter interface com a política de acesso a informações públicas;
- 1.2.4 Integrar as ações, projetos, programas e políticas existentes, no que couber com a nova política de acesso a informações públicas;
- 1.2.5 Realizar estudos que contribuam para o desenvolvimento da regulamentação da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.

Objetivo imediato 2

Contribuir para que o Poder Executivo Federal brasileiro possa desenvolver os sistemas e mecanismos institucionais necessários para garantir o direito de acesso a informação.

Resultado esperado 2.1

Sistema de gestão da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas testado.

Atividades para consecução do resultado 2.1

- 2.1.1 Desenvolver modelo de gestão da informação da política pública de acesso a informação;

- 2.1.2 Desenvolver modelos de registro de informação, bancos de dados e mecanismos eletrônicos que garantam o acesso a informação.

Resultado esperado 2.2

Desenvolver e propor a estruturação dos órgãos e unidades responsáveis por garantir o acesso a informação pública no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro e implementar projeto piloto da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas em, pelo menos, dois Ministérios.

Atividades para consecução do resultado 2.2

- 2.2.1 Desenvolver estratégia e metodologia para a estruturação dos serviços de informações ao cidadão;
- 2.2.2 Desenvolver estruturas, metodologias e procedimentos para a readequação do papel da CGU na nova Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas;
- 2.2.3 Implementar em caráter piloto a Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas em, pelo menos, dois Ministérios, (com implantação de estruturas, metodologias e procedimentos);
- 2.2.4 Desenvolver metodologia de publicação obrigatória e pró-ativa de um conjunto pré-determinado de informações;
- 2.2.5 Elaborar indicadores e ferramentas eletrônicas de monitoramento e avaliação da implementação da política pública de acesso à informação;
- 2.2.6 Desenvolver estudos sobre o papel das ouvidorias existentes no Poder Executivo federal na Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.

Resultado esperado 2.3

Servidores responsáveis pela gestão, execução e acompanhamento da política de acesso à informação pública treinados.

Atividades para consecução do resultado 2.3

- 2.3.1 Desenvolver cursos de sensibilização e formação sobre o direito de acesso a informação destinados aos servidores públicos em geral;
- 2.3.2 Desenvolver cursos sobre os procedimentos de registro e tratamento da informação (produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação);

- 2.3.3 Desenvolver cursos sobre a gestão e operacionalização do sistema de acesso a informação pública;
- 2.3.4 Desenvolver cursos de capacitação aos servidores da CGU para o exercício da função recursal prevista na nova Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.

Resultado esperado 2.4

Experiência e tecnologia desenvolvidas no âmbito do governo federal transferidas para estados e municípios.

Atividades para consecução do resultado 2.4

- 2.4.1 Desenvolver "caixa de ferramentas" que facilite a implementação da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas em estados e municípios;
- 2.4.2 Implementar, em caráter experimental, da política de acesso a informações em alguns municípios brasileiros;
- 2.4.3 Desenvolver cursos para gestores estaduais e municipais sobre a política de acesso a informações.

Objetivo imediato 3

Promover ações de divulgação e conscientização da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas e do direito de acesso a informação entre cidadãos e cidadãs, individualmente, e entre a sociedade civil organizada de maneira que possam atuar como controladores sociais da execução da política de acesso.

Resultado esperado 3.1

População brasileira informada sobre o direito de acesso e em condições de usufruí-lo.

Atividades para consecução do resultado 3.1

- 3.1.1 Desenvolver estratégias e ações de sensibilização, *advocacy*, mobilização e informação sobre o direito de acesso a informação;
- 3.1.2 Realizar pesquisas a fim de identificar as demandas da sociedade sobre acesso a informação, visando o aperfeiçoamento da política de acesso;
- 3.1.3 Desenvolver estratégias e ferramentas para estimular e facilitar o exercício do direito de acesso a informação por todos os grupos sociais.

Resultado esperado 3.2

Sociedade civil organizada empoderada para monitorar a implementação da política de acesso em todos os níveis do estado brasileiro.

Atividades para consecução do resultado 3.2

- 3.2.1 Desenvolver cursos de formação de multiplicadores direcionados a entidades e representantes da sociedade civil organizada para que possam atuar na sensibilização, mobilização e informação sobre o direito de acesso a informação;
- 3.2.2 Viabilizar a criação de um Observatório Nacional da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.

Resultado esperado 3.3

Sistematização e Avaliação do projeto de cooperação técnica realizada.

Atividades para consecução do resultado 3.3

- 3.3.1 Definir indicadores de base e estabelecer mecanismos de coleta de dados para o acompanhamento da experiência.
- 3.3.2 Realizar a avaliação do projeto de cooperação técnica, com ênfase na identificação dos elementos constituintes de uma política de sucesso que garanta o acesso à informação e ao conhecimento a todos os cidadãos;
- 3.3.3 Elaborar investigação, a partir da metodologia de "estudo de caso", sobre o modelo de mudança cultural implementado a partir do acordo de cooperação técnica internacional, o que será fundamental para a replicação do modelo, seja para estados e municípios seja, eventualmente, na estratégia de cooperação sul-sul;
- 3.3.4 Participar em eventos nacionais e internacionais, disseminando a experiência do GCU, debatendo as soluções encontradas.

