

Leonardo Serra Aguiar

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA
DE TRANSPARÊNCIA****Brasília – DF****Abril/2018**

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública – Gestão Estratégica de
Pessoas.

Aluno: Leonardo Serra Aguiar

Orientador: Prof. Odilon Neves

Brasília – DF
Abril/2018

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA

Autor: Leonardo Serra Aguiar
Escola Nacional de
Administração Pública – Enap

Resumo

A efetiva disponibilização das informações públicas envolve uma mudança de cultura das instituições governamentais brasileiras. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação traz como diretriz a promoção ao avanço da cultura de transparência pública. O presente estudo busca destacar algumas dificuldades enfrentadas pela administração pública no tocante ao desenvolvimento da cultura de transparência das informações. Ademais, visa a contribuir no campo de estudo da cultura organizacional dos órgãos públicos, apontando mecanismos associados ao desenvolvimento de uma nova cultura, com foco na transparência e no combate à “cultura do sigilo”. Em suma, conclui-se que a mudança cultural envolve a alteração de comportamentos e valores, necessitando-se, pois, de intervenções estruturais, normativas e na conscientização dos servidores públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Transparência. Lei de Acesso à Informação. Cultura Organizacional.

Introdução

No nosso Estado Democrático de Direito, o Poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes. Assim, ressalta-se que a sociedade é a maior interessada na efetividade de uma política pública, visto que todas as ações do Estado são voltadas para o atendimento das necessidades da população. Por conseguinte, verifica-se que a informação pública deve ser de conhecimento de todos, e por isso o Estado deve criar meios de disponibilizá-la aos cidadãos.

Dessa forma, a Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011c) nasceu da necessidade de garantia do direito fundamental de acesso à informação, afirmando 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.

Antes da publicação da LAI, a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2011b), em parceria com a Unesco, realizou uma pesquisa-diagnóstico acerca dos valores e conhecimento de transparência nos órgãos do Executivo Federal Brasileiro. Disso, concluiu-se que a cultura de segredo é um dos grandes entraves para a abertura das informações. Isso porque a busca pelo controle das informações pelo servidor, que acredita que deva ter conhecimento de quem quer os dados e para qual finalidade, antes da disponibilização das informações, foi levantada como prática recorrente.

Para mais, em análise recente realizada pela Organização Não-Governamental denominada “Artigo 19” (2017), os órgãos públicos ainda apresentam traços de resistência à disseminação das informações públicas. Apesar de se observar, de uma maneira geral, uma aplicação mais consistente da Lei de Acesso à Informação, ainda se visualiza, como regra em diversas organizações governamentais, a falta de transparência das informações públicas, bem como a manutenção da cultura do sigilo.

Assim, o presente artigo pretende destacar algumas dificuldades enfrentadas pelas instituições públicas brasileiras no tocante ao desenvolvimento da cultura de transparência das informações públicas. Nessa linha, pretende-se, inicialmente, caracterizar alguns aspectos marcantes da gestão do Estado brasileiro. Adicionalmente, apresentam-se os principais aspectos da Lei de Acesso à Informação e investiga-se a correlação do conceito de cultura organizacional com a chamada “cultura do sigilo”. Enfim, busca-se identificar medidas de transformação das organizações, em relação à busca de uma cultura de transparência das informações públicas.

Para o alcance do objetivo proposto, realizou-se levantamento bibliográfico, delineado por meio de uma pesquisa exploratória e qualitativa. Nessa acepção, Gil (1999) classifica que a pesquisa exploratória tem como foco uma maior familiaridade com o problema analisado, e a qualitativa se reveste do aprofundamento do conhecimento das questões associadas aos fenômenos em estudo e das suas interações.

Nesse cenário, este estudo se justifica pela possibilidade de expor as dificuldades para concessão do acesso pleno a informações públicas, para conhecimento da sociedade, bem como dos órgãos públicos. Ademais, espera-se contribuir no campo da cultura organizacional das instituições públicas brasileiras, demonstrando mecanismos de desenvolvimento da cultura com foco na transparência e arrefecimento da “cultura do sigilo”.

Caracterização da Gestão do Estado Brasileiro

No Brasil, desde a era colonial até a Revolução de 1930, observa-se a institucionalização de privilégios sociais e econômicos da elite aristocrática. Visualiza-se, principalmente nessa época, o monopólio de poder dessa classe social frente às ações do Estado e as regalias que poderia usufruir, tais como: o aproveitamento dos resultados obtidos pelos trabalhadores sem a devida dedicação do alto escalão da Administração Estatal; políticas públicas voltadas aos interesses da elite; empréstimos com condições convenientes aos interesses aristocráticos; além de impunidade quanto às atividades de corrupção e clientelismo. (TORRES, 2004).

Tem-se, pois, a consolidação do patrimonialismo na sociedade brasileira, com a prática corrente de apropriação privada do que deveria ser público. Nessa linha, ressalta-se que o patrimonialismo significa, segundo Faoro (2012), uma mentalidade constituída por laços personalistas, em contraponto à administração moderna que se organiza segundo normas impessoais e rígidas. Ademais, o autor complementa que a política patrimonial brasileira favorece a ineficiência e a corrupção, ameaçando a liberdade e democracia.

Para Weber (1999), o patrimonialismo, chamado também de dominação tradicional, encontra amparo na obediência às normas pela população e instituições públicas. Porém, o ordenamento normativo baseava-se na tradição e legalidade abstrata, sem qualquer cuidado com as técnicas administrativas, nem do alcance ou finalidade

das políticas. Assim, os detentores do Poder o exercem de forma ilimitada e arbitrária, alterando as regras ao seu bel prazer.

De outra forma, Holanda (1989) utiliza o conceito de “homem social” para definir as atitudes realizadas pelos funcionários públicos brasileiros. Nesse aspecto, caracteriza que as decisões tomadas pelo indivíduo brasileiro são influenciadas pelo caráter familiar patriarcal, forma mais próxima de interação social, cujos valores paternalistas e individualistas regem as ações. Por conseguinte, estas são transfiguradas para a fundamentação dos atos públicos praticados, sendo o Estado administrado de forma pessoal e informal.

Por outro lado, a partir da gestão de Getúlio Vargas, com a finalidade de combater as distorções provocadas pela administração patrimonialista, na qual, consoante Bresser-Pereira (1998), os patrimônios públicos e privados eram confundidos, desenvolveu-se a administração pública burocrática. Nesse contexto, o capitalismo e a democracia exigiam a diferenciação do político e do administrador público:

Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 9).

Nessa acepção, a burocracia preza pelo estabelecimento de postos e autoridades, concretizando uma relação hierárquica e almejando a formalização de todos os processos de trabalho. Por mais, Weber (1999) definiu administração burocrática como uma dominação legal-racional. Esta denominação deve-se à aceitação que o caráter racional dos interesses seria exercido através de normativos, nos quais se definam, previamente, os objetivos e os meios para alcançar a necessidade da sociedade. Portanto, as tarefas são previamente definidas e devem ser efetivadas de forma impessoal, não se levando em consideração a vontade individual do agente.

Nessa linha, Bresser-Pereira (1998) complementa que a burocracia se alicerça na capacitação e desenvolvimento dos servidores públicos, com promoções apoiadas na meritocracia e tempo de serviço. Além disso, visualiza-se a rigidez no estabelecimento, mediante regulamentação, dos meios – necessários e disponíveis para utilização – para atingimento dos objetivos, que também são bem delineados nos normativos. Destarte, a burocracia se conceitua na preocupação da eficácia dos resultados auferidos, por meio da adequação dos recursos aos fins.

Entretanto, Faoro (2012) adverte que o patrimonialismo permanece na gestão pública e se adapta às mudanças realizadas, coexistindo às formas de administração. Dessa maneira, permanece na estrutura do Estado suas características primárias, em especial, o modo relacional e suas interferências às manipulações por meio do poder econômico, monopolistas, de concessão pública de atividade, da política de empréstimos e consumos, proteção à produção. Logo, compreende da organização do aparelho estatal até à regulação material da economia.

Para mais, Martins (1997) resume que a cultura política brasileira carrega os traços da mentalidade patrimonialista, tais como o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo. Assim, a burocracia não extinguiu o patrimonialismo do quadro político brasileiro. Pelo contrário, o patrimonialismo continua a ditar os procedimentos administrativos. Isso conduz a um despreparo dos servidores na prestação de serviços públicos, além de ineficácia e ineficiência dos resultados alcançados. Ou seja, as práticas de grupos que visam unicamente à satisfação de seus interesses em detrimento do bem comum prejudicam o funcionamento da máquina pública. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Além disto, Pires e Macedo (2006) visualizam que as instituições públicas brasileiras são bastante complexas quanto à sua organização, possuindo diversos escalões. Depreende-se que essa multiplicidade de desafios organizacionais deriva de um modelo paternalista, ainda presente, que impulsiona uma gerência pelos desejos dos agentes políticos que detenham o Poder, definindo-se a distribuição de cargos e movimentação de servidores. Por fim, as estruturas são altamente estáveis, onde a penetração e efetivação de mudanças sofrem resistência, ainda mais se relacionarem-se a novos procedimentos e tecnologias.

Isto posto, a cultura de interferência, tanto político como administrativa, encontra-se presente e orienta ações das organizações públicas. Disso, observa-se que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que preserva aspectos das atitudes patrimonialistas. Assim sendo, pode-se definir a administração pública brasileira nos seguintes aspectos: o burocratismo, a ingerência dos agentes políticos nas decisões da instituição, a repulsão à inovação, e a descontinuidade da gestão, ocasionando a não conclusão de projetos de curto prazo que possuam interesses divergentes e gestores nem sempre preparados para o desempenho de suas atribuições (PIRES; MACEDO, 2006).

Por consequência da intromissão da política patrimonialista dentro da gestão burocrática, visualiza-se pejorativamente a aplicação dos atributos da burocracia nas instituições públicas brasileiras. Assim, Da Costa (2012) ressalta que a nossa burocracia é caracterizada por aspectos de disfuncionalidades da teoria inicial – da predefinição e vinculação da razão com as normas –, bem como da incompreensão na implantação do modelo weberiano.

Nesse sentido, evidencia-se as distorções ocorridas, principalmente nos propósitos do formalismo e da impessoalidade. Logo, o formalismo exagerado surge de uma deturpação causada principalmente pelos ocupantes de cargos públicos que supervalorizam suas funções. Ademais, a pessoalidade encontra-se presente na tomada de decisões e nos procedimentos rotineiros, nos quais as ações são conduzidas pelos interesses pessoais ou de determinados grupos. (DA COSTA, 2012).

Com isso em mente, observa-se, na gestão da informação pública, a permanência de atitudes patrimonialistas, onde os produtores da informação se consideram os únicos detentores dos dados, impedindo o desenvolvimento de ideias e procedimentos propícios ao surgimento da transparência das ações públicas. Em contraponto, novas medidas começam a existir no nosso sistema jurídico e legislativo, desenvolvendo mecanismos de acesso à informação pública, porém isso ainda é muito incipiente. Segundo Lopes (2007):

Os prejuízos causados por esse atraso e pela falta de transparência na administração pública são bastante evidentes, a ponto de se tornarem uma característica cultural dominante. A falta de acesso à informação pública é justamente um dos diversos fatores que motivaram a persistência de comportamentos pré-burocráticos, remanescentes de uma administração patrimonialista. Uma das características primordiais desse tipo de administração é o sigilo no trato da coisa pública – não por acaso, o combate a tal sigilo, por meio de mecanismos de transparência e de promoção de publicidade dos atos públicos, é uma das ações primordiais para sua superação. (LOPES, 2007, p. 32)

Pelo exposto, a ruptura com a política patrimonialista e o desenvolvimento estatal, em consonância com os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), passam pelo incremento de medidas voltadas à transparência pública. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação mostra-se uma medida de aperfeiçoamento da máquina estatal e de garantia da democracia.

Principais aspectos da Lei de Acesso à Informação

A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, é um marco na transparência pública no Brasil. Algumas leis tratavam sobre meios de disponibilizar as

informações ao cidadão no país, porém o ordenamento jurídico carecia de uma norma para regulamentar prazos e procedimentos. A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011, sancionada em 18 de novembro de 2011, porém a sua vigência começou em 16 de maio de 2012 (180 dias após a sua publicação) para adequação dos órgãos e entidades públicas às exigências da lei.

Importante ressaltar que a LAI foi editada com o intuito de regular alguns dispositivos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) que garantem o acesso à informação pública aos cidadãos, como o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, que diz (BRASIL, 1988):

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.

Isto posto, a Carta Magna traz ao direito do acesso à informação pública o caráter de garantia fundamental, buscando-se o rompimento com a cultura de sigilo presente à época da Ditadura Militar, sob o pretexto de preservação da segurança nacional. Portanto, a máxima divulgação das ações governamentais deve ser atividade constante na administração pública, excluindo, apenas, informações que devam ser sigilosas, em casos específicos previstos em lei. O direito ao acesso à informação evocado pela Constituição demonstra que a informação pública pertence à sociedade, e o Estado é, somente, o detentor da informação, devendo disponibilizar a quem tenha o interesse de obter os dados (MENDEL, 2009).

Do mesmo modo, a LAI trata de outros dispositivos constitucionais, tais como o inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 da CF/88, o qual estabelece que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública, regulando especialmente o acesso desses usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (BRASIL, 1988). A LAI regula, também, o parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição (1988), que descreve que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação deve ser obedecida por toda a Administração Pública. Assim, sujeitam-se ao regime da LAI: os órgãos da administração direta de todos os Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), as entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público e todas as esferas de

governo (federal, estadual, distrital e municipal). As disposições da lei aplicam-se, ainda, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para realização de ações de interesse público. Porém a publicidade, neste caso, será quanto à parcela dos recursos que são recebidos e a destinação deles pelas entidades. (BRASIL, 2011c).

A principal diretriz da Lei 12.527/11 é a observância da publicidade como preceito geral e sigilo como exceção, ou seja, a administração pública deve divulgar as informações de interesse coletivo ou geral, restringindo, somente, aquelas cuja segurança da sociedade ou do Estado assim a justifiquem. Nesse contexto, a LAI define os graus de sigilo da informação, estabelecendo prazos máximos para restrição de acesso, vigorando a partir da data da produção da informação, considerando, ainda, a gravidade do risco à segurança nacional e utilizando o critério menos restritivo possível.

Dessa forma, a Lei restringe os casos em que a informação poderá ser sigilosa, como, por exemplo, pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população, ou prejudicar planos ou operações estratégicas das Forças Armadas. À vista disso, o Brasil segue as normas internacionais que determinam que as hipóteses de restrição de acesso à informação devem ser limitadas e definidas, basicamente referindo-se a ameaças à segurança nacional das democracias, não podendo basear-se na proteção aos atos ilegítimos dos governantes. Porém, Mendel (2009) ressalta que o risco do dano ao objeto restrito deve ser maior que o interesse à informação pela população, ou a preocupação não será legítima.

Para mais, Mendel (2009) resume que a informação é o oxigênio da democracia. Nessa toada, esclarece que a democracia acontece nos países nos quais os cidadãos possuem capacidade de tomar decisões que os atingem. Depreende-se, pois, que a informação é princípio fundamental das democracias, em todas suas acepções. Assim, as sociedades democráticas devem dispor de mecanismos diversificados e eficazes de envolvimento das ações estatais, não só por eleições periódicas, mas, principalmente, nos campos de fiscalização e avaliações dos projetos e políticas públicas.

Com a finalidade de fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o controle social, a LAI estabelece também algumas informações de interesse coletivo ou geral que deverão ser divulgadas, independente de solicitações, em local de fácil acesso, sendo obrigatória a disponibilização em sítios oficiais da rede mundial de computadores.

Neste ponto, os órgãos públicos se antecipam ao pedido de informações, divulgam as informações mais importantes e que frequentemente são solicitadas, e não esperam o requerimento do cidadão para agirem. Dessa forma, a norma brasileira segue o padrão da ONU (2000 apud Mendel, 2009), o qual estabelece que a administração pública deve divulgar de ofício – não necessita ser provocada pelo cidadão para agir – as informações mais significativas, como o funcionamento dos órgãos e políticas que influenciem a população.

Além de prazos e procedimentos, como a instituição de casos de punição aos responsáveis que praticarem condutas ilícitas, a Lei regulou a possibilidade de ação recursal pelo cidadão quando da negativa de acesso à informação. Nesse sentido, o Brasil segue legislações de outros países, em que preveem o recurso interno a uma autoridade superior, pois esta prática ajuda a corrigir erros e a difundir, nos níveis operacionais, ações para divulgação da informação, definindo o acesso como uma cultura presente em toda organização (MENDEL, 2009).

Necessário se faz ressaltar outra diretriz importante para aplicação da LAI que é o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (BRASIL, 2011c). Tem-se, desse modo, que a legislação visa à garantia do acesso aos cidadãos das informações públicas, mas, sobretudo ao estímulo do correto desempenho administrativo das instituições estatais.

Cultura de Sigilo

Não obstante ao caráter condicionador de comportamento que a Lei de Acesso à Informação nos apresenta, o normativo traz à tona o desafio de modificação e modernização da cultura das instituições públicas brasileiras, com o objetivo de se alcançar costumes que induzem a uma política de transparência total das informações públicas.

Há de se observar, inicialmente, a compreensão de cultura organizacional. Segundo Schein (2009), o termo se define em três níveis: artefatos, normas e pressupostos básicos. Nesse entendimento, artefatos dizem respeito ao lado comportamental da cultura, relacionam-se, a exemplo, ao modo de se vestir ou das comunicações entre as pessoas da empresa, sendo o caráter de mais fácil percepção e de difícil operacionalização. Ademais, o nível das normas está num domínio racional, construindo a base das tomadas de decisões. Quanto aos pressupostos básicos, o autor

defende que é a verdadeira essência da cultura organizacional, constituindo-se de soluções encontradas pelo grupo e transmitidas inconscientemente para os demais que ingressam na instituição.

Em suma, Schein (2009) acredita que a cultura organizacional é aprendida e transmitida, além de se desenvolver com a experiência dos membros da organização. Assim, o rol de pressupostos básicos nasce com a vivência de um determinado grupo que desenvolve resoluções aos problemas encontrados, tanto pelo ambiente externo ou interno, caracterizando tais pressupostos como válidos para enfrentamentos futuros, além de perpetuá-los aos novos membros, como o modo correto de sempre se agir.

Nessa linha, Hofstede (1991) entende que a cultura é a percepção de um processo de socialização, presente nas interações particulares e laborais, e de disseminação de valores determinados por membros de ambiente específico. A partir disso, define que a cultura é subdivida em camadas. Dessas, a mais profunda, invisível e de difícil acesso, apresentam-se os valores do grupo. No mais, apresenta os heróis e rituais como elementos integrantes da cultura, aqueles como paradigmas comportamentais, enquanto os rituais se revestem de rotinas assumidas para o alcance de determinados resultados.

De outra maneira, Deal e Kennedy *apud* Freitas (1991) defendem uma forma prática de assimilar a cultura, por meio da observação de como as coisas são feitas. Resumem, pois, que as pessoas facilmente aquiescem a uma cultura, compondo-se de premissas, crenças e compreensões que são propagadas às novas gerações, e presente em qualquer sociedade. De modo similar, a partir da relação entre os próprios colaboradores, ou até mesmo destes com a instituição, surge um conjunto próprio de princípios, crenças e valores que se denomina de cultura organizacional.

Isto posto e com foco nos objetivos da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2011a) se preocupa em estabelecer e difundir procedimentos norteadores ao combate à “cultura do sigilo”, estabelecendo este como um dos grandes entraves para abertura de dados governamentais. No mais, define que, na cultura do segredo, as ações estatais e os servidores públicos se guiam pelo pensamento de que a circulação de informações representa riscos.

Nesse ponto, Bertazzi (2011) observa que o sigilo indevido é apreciado por alguns gestores, visto que se escoram no poder discricionário, infringindo normas processuais, ocultando informações e liberando-as quando já não têm tanta relevância. Estes líderes têm medo que a disponibilização de informações os comprometam. Depreende-se, pois,

que as atitudes de repulsa à abertura de dados são impulsionadas pelo instinto de evitar levar a culpa quanto ao acesso indevido de informações, ao invés do reconhecimento das deliberações positivas.

Para mais, a “cultura do sigilo” é definida por Alves (2012) como o meio de se perpetuar a gestão fundada no binômio informação-poder, valorando-se uma relação diretamente proporcional desses dois pesos. Logo, para os mantenedores dessa tese, a disseminação de informações provoca um enfraquecimento do poder, perdendo-se, por conseguinte, a influência na administração das estruturas sociais. Por outro lado, a LAI desponta como medida para o surgimento de uma cultura de transparência plena, que produza a consciência que a informação pública pertence a toda população, e não aos seus detentores usuais e temporários.

Por conseguinte, os processos de trabalho, principalmente os que produzem os documentos públicos, devem ser revistos, com a finalidade de se definir rotinas de ampla divulgação. Salienta-se, também, que a mudança de cultura não acontece de pura imposição dos ocupantes do alto escalão, porém, muito pelo contrário, nasce de evolução de pensamentos e procedimentos de todos os colaboradores. Elucida-se, assim, o equívoco dos legisladores brasileiros em creditar, tão somente, à promulgação dos normativos como mecanismo de mudança de atitude do corpo burocrático (*Id.*).

Nessa linha, Bertazzi (2011) alerta que a gestão pública necessita olhar atentamente ao fomento das atividades de disponibilização de informações, cuja efetividade somente será atingida com novas atitudes e melhoria dos processos de trabalho, distanciando-se, gradativamente, da rotina atual. Portanto, as ações de aperfeiçoamento do funcionamento de todos os órgãos públicos brasileiros devem visar ao resultado final de mecanismos eficazes para atendimento das necessidades da população e atenção ao princípio da impessoalidade na prestação de informações.

Portanto, imprescindível se faz agir no comportamento e atitudes dos servidores públicos, além de mudança organizacional. Para Wood (1995), essa mudança pode ser entendida como a capacidade de modificação de uma ou mais variáveis inerentes à administração de empresas, com o intuito de produzir resultado em partes da instituição ou no todo. No campo das variáveis, o autor destaca os aspectos estrutural, institucional, regulador, de planejamento, cultural, tecnológico e humano.

Além disso, visualiza que a mudança ocorre nas diversas dimensões da empresa, observando-se nos processos mais rotineiros até os que exijam um nível maior de

concentração e dedicação. Nesse ambiente permanente adaptado às novas exigências e costumes, as organizações devem respaldar suas decisões numa visão cuidadosa, intrínseca e holística. Além disso, deve considerar toda e qualquer variável de mudança, com avaliações e controles constantes, sem visar simplesmente num único aspecto que se pretende alterar (WOOD, 1995).

Por todo o exposto, a mudança organizacional deve ser planejada pensando no todo, mas preocupada com o atingimento de etapas, tendo em conta que o processo envolve transformação comportamental e sensibilização dos servidores. Além disso, a transparência deve ser um princípio norteador, perpassando pelas atividades cotidianas e por todos os processos administrativos. Portanto, os órgãos públicos devem se respaldar em mecanismos estratégicos para a efetiva institucionalização da transparência nos valores da organização.

Mecanismos para mudança de cultura organizacional

Tendo em vista seu caráter impositivo, a promulgação da Lei de Acesso à Informação é um passo fundamental para a efetiva transparência das informações públicas. No entanto, a cultura e incentivos organizacionais são mais eficazes no atingimento de resultados do que um normativo vigorando acerca do assunto. A negativa de acesso às informações não passa pela análise de apenas um servidor, mas pelo contexto institucional e suas crenças. Afinal, a cultura organizacional exerce mais influência nas decisões administrativas do que as normas, e deve receber a atenção necessária para sua mudança (BERTAZZI, 2011).

Nessa acepção, Deal e Kennedy *apud* Freitas (1991) afirmam que quando se fala em transformação cultural, busca-se na verdade a mudança comportamental dos colaboradores das instituições. Desse modo, os servidores devem se identificar com as novas regras ou heróis, para que, então, o comportamento se modifique. Contudo, observa-se a necessidade de participação de todos as pessoas do órgão, sendo a rede de comunicação informal uma ferramenta imprescindível para o estabelecimento de novos valores e costumes.

Para mais, Sales e da Silva (2007) acrescentam que para o surgimento de uma mudança organizacional conforme esperada, a organização necessita aplicar um plano de comunicação eficaz, justificando-se aos colaboradores as razões das ações realizadas, bem como da inevitabilidade e urgência da mudança. Disso, observa-se que

os servidores contribuirão de forma relevante se compreenderem as ações propostas e conhecerem suas fundamentações.

No entanto, se a comunicação não for convincente, as pessoas se sentem ameaçadas e frustrarão a execução do planejamento. Em consequência, o resultado esperado não se alcançará, estagnando-se qualquer mudança positiva, criando-se um ambiente de repulsa e insatisfação. À vista disso, o plano de comunicação deve considerar, também, que a interação entre os colaboradores, de maneira informal, modifica substancialmente a cultura organizacional. (SALES; DA SILVA, 2007).

Além disso, Pires e Macedo (2006) definem que os comportamentos propendem a continuar nas estruturas sociais, e que para a transformação se necessita de um processo planejado e sistematizado de intervenções. Isso perpassa por abordagens estruturais, normativas e com foco nos servidores, pois a mudança só acontece por meio de pessoas conscientizadas. No mais, deve-se assegurar a continuidade de projetos e desenvolvimento de mecanismos voltados para a mudança organizacional.

Assim sendo, a capacitação dos servidores torna-se um aspecto a ser moldado. Como a implementação da política de acesso depende novas rotinas e comportamentos, há de se preocupar com a competência técnica tanto dos produtores de informações como seus custodiantes. Através do conhecimento adequado, os servidores percebem, inicialmente, sua contribuição para a abertura dos dados públicos, e conseqüentemente reivindicam melhores processos de gestão do conhecimento e sistemas informatizados com a finalidade de cumprir os procedimentos da lei (BERTAZZI, 2011).

Portanto, os resultados mais consistentes da mudança cultural de transparência pública serão observados somente no longo prazo, quando, finalmente, todos os servidores públicos tiverem a idealização da transparência das informações como seu dever. Com isso em mente, mais do que cursos e treinamentos acerca da importância do acesso às informações e suas implicações, as estratégias de mudança devem estar envoltas no aspecto da transparência ser assimilada e aplicada como um instrumento em todas as atividades administrativas. Enfim, há de se preocupar com a institucionalização do princípio da transparência nas ações do dia a dia (BERTAZZI, 2011).

Outra ferramenta para o caminho de concretização da cultura de transparência é a aplicação de penalidades para quem descumprir os dispositivos da LAI. O regulamento prevê várias penalidades, tais como advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder

público e declaração de inidoneidade para licitar. Assim sendo, a aplicação de sanções tende a arrefecer a cultura do sigilo e a diminuir a judicialização de demandas, conquanto essa atitude transmite uma mensagem de intolerância quanto aos atos de obstrução de acesso à informação (MENDEL, 2009).

Outrossim, Bresser-Pereira (2005) destaca que, nas atuais democracias, a administração pública se torna imprescindível e imperiosa para o adequado desenvolvimento da governança. Nesse raciocínio, o autor realça a importância de práticas inerentes à gestão, em especial à responsabilização dos servidores públicos perante o Estado e os cidadãos. Tal mecanismo será consagrado com a auditoria dos órgãos de controle e acompanhamento da sociedade civil, além de política de transparência administrativa, inclusive por meio da internet.

Quanto ao uso da internet, Lemos e Lévy (2010) destacam a expansão das comunicações por rede de computação. Nessa nova ordem global, cada indivíduo se torna protagonista, produzindo e recebendo informação por diversos mecanismos desenvolvidos na internet. Logo, a esfera pública midiática tem menos influência no controle das informações transmitidas e processadas.

Dessa maneira, as democracias contemporâneas exigem uma governança eletrônica capaz de desenvolver os serviços públicos, de forma que se visualize uma relação voltada às preocupações e interesses dos cidadãos, com disponibilização adequada das informações. Resulta-se, pois, num controle mais eficaz das ações governamentais por toda a sociedade usuária dos aparelhos virtuais, tendo em vista o aumento da possibilidade de acompanhamento dos atos e exigência de políticas de transparência (*Id.*).

Posto isto, é essencial o aprimoramento dos sistemas de informática, levando-se em consideração que a gestão do conhecimento é mais um desafio da política de transparência. Nesse ponto, Brasil (2011a) observa que a disponibilização de informações se caracteriza como última etapa de um processo, que inclui as atividades de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos. Em resumo, os instrumentos adequados de gestão do conhecimento auxiliam na qualidade da informação produzida e na obtenção dos dados.

Ademais, o controle social tem papel primordial na mudança cultural das instituições públicas. Por esse ângulo, Indolfo (2013) entende que um vínculo mais próximo do Estado com sociedade civil promove o fortalecimento do princípio

democrático. No entanto, o entrelaçamento dessa relação gera um benefício muito maior que é a efetividade das ações estatais. Destarte, faz-se imprescindível que órgãos governamentais divulguem as informações públicas para a participação dos cidadãos na formulação, implementação e gerenciamento das políticas públicas.

Enfim, Pires e Macedo (2006) explicam que a cultura das instituições públicas brasileiras é voltada de maneira feroz para os meios, sem refletir acerca da real necessidade da população ou efetividade das ações. Portanto, há grande dificuldade de implantação no setor público de práticas inovadoras logradas pela atividade empresarial. Isso porque, durante o planejamento e execução das ações governamentais, não se pondera a finalidade e valores impregnados na administração pública.

Conclusão

A política patrimonialista permanece presente nas decisões dos gestores públicos brasileiros. Logo, os gestores públicos se utilizam, muitas vezes, da máquina pública para o alcance de seus próprios objetivos e satisfação das vontades de grupos da elite, em detrimento às necessidades da sociedade como um todo. Isso conduz a uma deturpação da finalidade das ações governamentais e a confusão do que é público ou privado.

Nessa toada, tem-se, por exemplo, as recentes notícias de compra de votos de parlamentares por meio de distribuição de emendas ao orçamento, visando à aprovação da Reforma da Previdência¹. Além disso, observa-se a resistência de órgãos públicos quanto à divulgação de dados de interesse público, como a lide judicial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a disponibilização de informações relativas a operações de crédito que envolvem recursos públicos².

Bem assim, acontece com o gerenciamento e disponibilização das informações públicas. Muitos gestores se convencem que podem utilizar a retenção da informação como forma de manter seu poder nas estruturas organizacionais e sociais. De outra forma, Drucker (1993) esclarece que estamos na era do conhecimento, sendo este o recurso fundamental e diferenciador tanto da gestão interna das organizações, como na relação da administração pública com os cidadãos. Enfim, o pensador assegura que o

¹ Disponível em: <<https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2017/05/09/governo-usa-dinheiro-do-contribuinte-para-comprar-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

² Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mai-26/bndes-devera-liberar-informacoes-contratos-friboi>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

conhecimento se expande à medida que focamos na definição de problemas, ao invés da resolução dos mesmos.

No mais, para a formalização de uma cultura aberta e transparente é necessário que haja uma legislação clara e específica para modificação do ambiente. Assim, a promulgação da Lei de Acesso foi um importante passo na promoção da cultura de acesso à informação. Nessa linha, visualiza-se que a LAI se alicerça essencialmente em duas diretrizes. A primeira quanto ao princípio norteador que a publicidade é a regra, enquanto que o sigilo se torna exceção. Logo, observa-se o caráter modificador de comportamento das instituições públicas, tendo em vista a obrigatoriedade de cumprimento de prazos e procedimentos, bem como a definição de sanções por violações dos dispositivos normativos.

Ademais, a lei traz como diretriz o fomento à cultura da transparência. Nesse ponto, espera-se que a LAI seja um indutor de alteração no modo de pensar a respeito das informações públicas, tanto na produção como na gestão do conhecimento. No entanto, há de se considerar que a cultura influencia nosso modo de vida, e que uma mudança envolve a transformação de comportamentos individuais e organizacionais. Assim sendo, as organizações públicas devem se voltar a ações efetivas para o alcance da cultura de acesso.

Portanto, há de se olhar especialmente ao desenvolvimento dos valores e compreensões dos servidores públicos. Estes devem ter em mente que a disponibilização das informações é um dever inerente ao cargo e que isso possibilita um avanço na efetividade das ações da administração pública. Nesse sentido, mais do que treinamentos aos servidores, para conhecimento da LAI e difusão de conceitos de transparência, a discussão organizacional deve ser cotidiana para o aprofundamento do assunto e aperfeiçoamento das atividades.

Assim, os servidores exercem papel fundamental no processo de transformação para plena cultura de acesso, conquanto que estreitam o relacionamento do Estado com a sociedade, na prestação de serviços aos cidadãos. Para tanto, necessitam compreender as ações propostas pela alta gestão e conhecer suas fundamentações. Por conseguinte, os colaboradores públicos influenciam a tomada de decisão das organizações e, dessa forma, podem exigir melhores condições laborais, com melhorias nos processos de trabalho e aperfeiçoamento de sistemas.

Além disso, observa-se que o comportamento se modifica com a visualização de novos modelos a serem seguidos, e que o planejamento deve ser de longo prazo, posto que as novas atitudes moldam delicadamente o modo de pensar e os valores das organizações. Assim, o princípio da transparência deve ser interiorizado nas atividades rotineiras. A tarefa de disponibilização das informações é última etapa na gestão do conhecimento, que tem, em seu processo, as fases de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos. Logo, a disponibilização eficaz depende do desenvolvimento de bons trabalhos nas etapas anteriores.

Portanto, além das intervenções em normativos e na conscientização dos servidores, precisa-se agir na atualização de sistemas informáticos. As organizações precisam depreender esforços para modernização dos sistemas utilizados, com a finalidade de se adequar às exigências regulamentares e proceder à efetividade na acessibilidade das informações pelos cidadãos.

Desse modo, a mudança do cenário de barreiras à informação pública acontecerá por intermédio de ações voltadas à transparência. Ao passo que a política de transparência é disseminada, a sociedade civil exige melhor eficiência dos serviços e dos mecanismos de disponibilização de informações. Torna-se, assim, uma via de mão dupla. O Estado necessita da participação popular para tomada de decisão acerca das melhores políticas, enquanto que, para a visualização da manifestação dos cidadãos, as informações devem ser de fácil acesso e compreensão.

Ademais, Castells e Cardoso (2005) definem que a democracia direta está alicerçada na democracia de comunicação, algo que não é bem visto pelos detentores de poder. Os autores acreditam que os governos apreciam os benefícios da utilização de tecnologias e internet, porém, inquietam-se com o fato de a comunicação em rede diminuir sua influência e poder. Assim, há grande dificuldade de implementação de inovações e difusão de novas tecnologias de comunicação no setor público.

Finalmente, a mudança para uma cultura de acesso envolve investimentos em recursos tecnológicos, operacionais e humanos, por meio de ações planejadas e interligadas. Logo, os processos de trabalho, além dos sistemas informatizados e dos bancos de dados, devem ser revistos, de modo que a transparência seja considerada na realização das atividades cotidianas, e não somente na disponibilização das informações. Enfim, a preocupação maior deve ser quanto à conscientização dos

servidores públicos, conquanto estes se configurarem como os principais influenciadores da mudança cultural.

Referências bibliográficas

ALVES, Marília Souza Diniz. **Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Minas Gerais, v. 1, p. 120-134, 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

ARTIGO 19. **Os 5 Anos da Lei de Acesso à informação: uma análise de casos de transparência.** São Paulo, 2017. Disponível em <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

BERTAZZI, Danilo Marasca. **O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos.** *Estudos em Liberdade de Informação: dilemas da implementação*, [S.l.], 2011, p. 25-38. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1-web.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Brasília: Controladoria Geral da União, 2011a. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro.** 2011b. Coordenação: Professor PhD Roberto DaMatta. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011** (2011c). Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.** Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, p. 5, 1998.

_____. **Democracy and Public Management Reform.** Oxford University Press. In: Quarta Reunião Anual do Comitê de Especialistas em Administração Pública e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, 2005, Nova York. Princípios Práticos de Administração Pública. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/works/SmallPapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

CASTELLS, Manuel (org.); CARDOSO, Gustavo (org.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Casa da Moeda de Portugal: Belém-PT, 2005.

DA COSTA, Gustavo Pereira. **Heranças Patrimonialistas, (Dis)Funções Burocráticas, Práticas Gerenciais e os Novos Arranjos do Estado em Rede: Entendendo a Configuração Atual da Administração Pública Brasileira**, 2012. 253 f. 2012. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas-FGV, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9976/tese%20finalizada%20-%20Sexta3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

DRUCKER, Peter. Ferdinand. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura Organizacional: Formação, Tipologia e Impactos**. Ed. Makron, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HOFSTEDE, Geert. **Culturas e Organizações**. Ed. Silabo, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1989 [1930].

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)**. (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2013.

LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. Brasília, 2007. Caderno de Finanças Públicas (n. 8), 5-40. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: Enap, 1997. Cadernos Enap; n. 8. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/239/1/Caderno%20ENAP%2008.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2017.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.81-105, jan/fev 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6805/5387>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

SALES, Jefferson David Araújo; DA SILVA, Patrícia Katiana. **Os fatores de resistência a mudança organizacional e suas possíveis resultantes positivas**: um estudo de caso na Indústria - Calçados Bibi do Município de Cruz das Almas – BA. IN: X SEMEAD. Anais de congresso. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 2007. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/34.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

SCHEIN, Edgard H. **Cultura organizacional e Liderança**. Ed. Atlas, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília, Ed. UnB, 1999.

WOOD, Thomaz Jr. (Coordenador). **Mudança organizacional**: aprofundando temas atuais em administração de empresas. São Paulo: Atlas, 1995.