

A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras

Simone Regina Luiz Gomes

Mestrado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento pela Universidade FUMEC. Servidora pública do Instituto Federal de Minas Gerais.

Rodrigo Moreno Marques

Doutorado e mestrado em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Escola de Ciência da Informação da UFMG. Professor em cursos de graduação e pós-graduação *Stricto Sensu* na Universidade FUMEC.

Marta Macedo Kerr Pinheiro

Pós-doutorado em Ciência da Informação e da Comunicação pela Universidade Paul Sabatier/IUT/Toulouse III. Professora Colaboradora do Programa de pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais.

Resumo

Em sintonia com a tendência mundial de construção social do acesso à informação pública e em atendimento a uma demanda da sociedade civil, em 2011 foi promulgada no Brasil a Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI). A partir desse contexto, o artigo objetiva discutir algumas questões centrais enfrentadas pelos órgãos públicos que buscam atender as diretrizes da lei. São analisados alguns temas que desafiam essas instituições e, ao mesmo tempo, trazem a possibilidade de promover significativos impactos nas mesmas, a exemplo das temáticas: sigilo, cultura organizacional, gestão da informação e gestão do conhecimento. Como

resultado na análise, advoga-se que a efetiva implementação das diretrizes da LAI nas instituições públicas brasileiras encontra algumas limitações a serem superadas, principalmente em relação à cultura organizacional e à gestão da informação.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Cultura de sigilo. Gestão da informação. Cultura organizacional. Gestão do conhecimento. Instituições públicas brasileiras.

1 Introdução

A crescente consciência sobre a importância da informação e, em especial, sobre a transparência e acessibilidade às informações públicas, tem o potencial de provocar modificações em sistemas políticos e econômicos. Segundo Moura (2014), “o Brasil e os demais países encontram-se atualmente imersos em intensos e acalorados debates e estratégias de reações multilaterais envolvendo a defesa da liberdade de informação em esfera global”.

Com o advento da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), ampliaram-se as possibilidades de participação e controle da sociedade brasileira nos atos e ações governamentais. De acordo com a LAI, os órgãos públicos têm o dever de divulgar informações de interesse coletivo que estejam sob sua guarda. Assim, o Estado deixa de ser o detentor das informações por ele produzidas ou custodiadas. Nesse contexto de ampliação dos mecanismos de obtenção de informações e documentos, é imprescindível a adaptação das instituições públicas a essa legislação, de modo a atender de maneira transparente e eficaz as atuais demandas sociais por informação.

Assim, a partir da promulgação da lei, cresce a necessidade de aprimorar os padrões de excelência e produtividade na gestão da informação dos órgãos públicos, uma vez que essas instituições estão agora submetidas a regras e prazos para responder às múltiplas requisições de acesso à informação recebidas. Estudos sobre a implementação da LAI em instituições públicas (SILVA; KERR PINHEIRO, 2015; VENTURA; SIEBRA, 2015) têm demonstrado que há ainda pouca aderência e altos índices de descumprimento de aspectos regulamentados pela lei em diferentes instituições. Esses índices estão relacionados a vários fatores, como questões ligadas

à infraestrutura e aos processos ainda não adaptados ao novo momento informacional.

Por outro lado, em um ambiente de mudanças organizacionais, torna-se importante destacar as interações pessoais e a cultura organizacional frente a essa nova realidade. No caso dos órgãos públicos, merece destaque o fato de que essas instituições têm características e determinações específicas, que influenciam a interação e o perfil comportamental dos servidores na efetivação dos procedimentos e tarefas ligadas à Lei 12.527/11.

Partindo desse contexto, o artigo objetiva discutir algumas questões centrais enfrentadas pelos órgãos públicos brasileiros que buscam atender as diretrizes da LAI. Especificamente, analisa-se a legislação, bem como alguns aspectos ligados ao sigilo nas instituições públicas e sua relação com o corpo técnico-administrativo que as compõem. Adicionalmente, discutem-se algumas situações de conflito e resistência dos servidores públicos diante da necessidade de atender a lei, assim como os desafios da gestão da informação, da gestão do conhecimento e da cultura organizacional em órgãos públicos. Justifica-se esse debate dada a necessidade de avançar nos estudos que possam amparar os processos de mudanças organizacionais necessários a um novo regime informacional emergente¹. O artigo apresenta contribuições ao debate acerca das políticas de informação voltadas para uma efetiva incorporação dos princípios e das diretrizes da LAI nas instituições públicas brasileiras.

O texto está estruturado em três seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta a Lei de Acesso à Informação, discutindo suas relações com o sigilo na administração pública e os impasses gerados pela mudança de paradigma fomentada pela LAI. São também analisadas a cultura informacional, a gestão da informação e a gestão do conhecimento na administração pública brasileira. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

¹ De acordo com Frohmann (1995), o regime informacional é “qualquer sistema ou rede mais ou menos estável na qual a informação flui através de determinadas estruturas organizacionais específicas, consumidores específicos, através de estruturas organizacionais específicas, para consumidores específicos ou usuários, de regime de informação. Radiodifusão, distribuição de filmes, publicações acadêmicas, bibliotecas, fluxos transfronteiras, e as infoestradas emergentes todos eles são nós de redes de informação, ou elementos de um regime de informação específico. (FROHMANN 1995, p. 2-3, tradução nossa).

2 A Lei 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação

A Constituição Brasileira, em seu primeiro parágrafo, erige o princípio de que “todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988). Considera-se que este poder, outorgado pela sociedade aos seus representantes políticos, tem na cidadania uma importante expressão.

Encontram-se no escopo da lei maior brasileira importantes prescrições que aliam o exercício desse poder ao acesso à informação, condição indispensável para o exercício da cidadania plena. O texto constitucional, em seu capítulo I, determina que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob a pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo será imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado” (BRASIL, 1998).

Entretanto, para a efetivação desse direito, foi essencial a implantação de uma regulamentação própria, que foi alcançada por meio da Lei 12.527/11. Ao implementar esse marco regulatório, o governo brasileiro reconhece que, embora o acesso às informações públicas estivesse presente no texto constitucional, “faltava ao Brasil uma lei que regulamentasse esse direito, definindo procedimentos a serem observados pela Administração Pública [...] para a entrega das informações” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

Nesse sentido, Malin (2012) afirma que é preciso considerar a importância de ações populares brasileiras na esfera dos direitos humanos (dentre elas, destacamos a Transparência Brasil em 2000 e o Movimento Brasil Aberto, em 2011), além de pressões exercidas por instituições financeiras, agências de fomento e tratados internacionais nos anos que antecederam a LAI², como fatores decisivos para que o Brasil instituisse seu marco legislativo de acesso à informação pública.

Assim, seguindo a tendência internacional de definição de marcos regulatórios sobre o acesso à informação, o Brasil adotou em 16 de maio de 2012, o seu marco legal. A respeito

² Como exemplos, podemos citar Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e Declaração de Atlanta (CARTER CENTER, 2008).

desta legislação, Moura (2014) esclarece que a Lei 12.527 está voltada para atender os princípios da administração pública, destacando-se a publicidade como regra, o estímulo à transparência ativa (disponibilização de informações públicas independentemente de solicitações) e à utilização das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), tendo como meta principal o fomento da transparência e o controle social do setor público brasileiro.

Não obstante os desafios a serem enfrentados para a efetivação dessas diretrizes, é possível dizer que a LAI é um marco divisório na cultura de acesso à informação no Brasil, uma vez que há vários exemplos anteriores de leis brasileiras que davam destaque à questão do sigilo das informações públicas, como, por exemplo, a Lei 8.159/91, relativa à política pública nacional de arquivos públicos e privados, que tem no capítulo V o tema acesso e sigilo de documentos públicos.

Referindo-se à atual estrutura administrativa das instituições públicas nacionais e à necessária mudança de paradigmas nestas organizações frente a esse novo contexto, Bertazzi (2011, p. 30) afirma que “a construção de uma gestão que privilegie a disponibilização de informações exige uma série de mudanças nas práticas normalmente adotadas pelo aparato burocrático brasileiro”.

2.1. O sigilo e seus reflexos na cultura organizacional da administração pública

Alves (2012, p. 124) afirma que a cultura de sigilo é historicamente marcante nas organizações públicas, caracterizando-a como

[...] uma forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder por meio de uma relação diretamente proporcional. Assim, compartilhar informações representa renunciar a uma parcela de poder; [...] [e] o sigilo [representa uma] estratégia para manter a influência.

Incorporados por regimes e administrações anteriores, esses valores ainda subsistem na atual administração pública brasileira. Martins (1997) afirma que a atual administração pública no Brasil conserva traços de patrimonialismo, definido “de forma simples e sintética como a

confusão entre o que é público e o que é privado” ou ainda “a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado”.

É possível afirmar que uma cultura do segredismo atinge os próprios servidores das instituições públicas, os quais frequentemente encontram barreiras para ter acesso a informações organizacionais ou funcionais. O próprio setor governamental reconhece esse fato, acrescentando que o acesso da população às informações públicas até 2011 era muito restrito e contava com canais ineficientes e insuficientes para busca. Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), “os agentes públicos, muitas vezes, entendiam que a informação era de sua propriedade, ou de seu órgão ou setor” (2014). Esse comportamento, que foi intensificado pela ditadura militar (1964 a 1985), mas ainda é recorrente nas organizações públicas brasileiras, pode ser designado de ‘não informação’ ou de ‘não acesso à informação pública’. Atualmente, a relevância do tema tem ganhado destaque devido às mudanças políticas e sociais no cenário mundial advindas do acesso às informações públicas e sua disseminação facilitada pelas TICs, e também devido à entrada em vigor da LAI no Brasil. Emerge, assim, a possibilidade de se contrapor à cultura do sigilo a cultura do acesso.

Atualmente, é frequente na literatura relativa à LAI a discussão do comportamento do servidor público frente a essas demandas. Segundo Alves (2012), “os servidores ainda não veem o acesso à informação como parte de sua atividade. O pensamento de que ‘terão que parar de fazer seu trabalho para dar informação’ ainda é muito comum”. É importante ressaltar que, segundo essa perspectiva, o agente público está em geral sobrecarregado individualmente de uma carga que é, principalmente e coletivamente, das instituições públicas brasileiras e está presente nas estruturas e processos de trabalho. Ao ingressar no serviço público, o novo servidor já se depara com essa estrutura e não é simples efetuar mudanças substanciais nesse aspecto, uma vez que a mesma vem sendo reproduzida pelos gestores e pelo corpo de profissionais destas instituições ao longo dos anos. Conforme afirmam Lima, Cordeiro e Gomes (2014, p. 62).

[...] eram necessárias ações que viabilizassem a consolidação do acesso a informações em poder do Estado de forma efetiva, um diploma legal que regulasse esse acesso, para que o agente público não se utilizasse do poder discricionário para se eximir de prestar a informação desejada pelo cidadão [...].

Esses autores destacam ainda que não se pode esperar mudanças no estatuto de uma cultura autoritária apenas com a promulgação de uma lei (*Idem*, 2014, p. 64). É necessário que haja de investimentos da União para a efetivação dessa transformação.

Considerando as dificuldades para implementação de leis de acesso à informação, Michener (2011) cita que frequentemente os entraves administrativos estão relacionados com a falta de recursos. A Lei 12.527/11 representa uma grande mudança de paradigma na administração pública e a ausência de recursos para sua efetivação fragiliza o processo, podendo gerar desmotivação e descrédito na comunidade externa e entre os servidores públicos. Estes, porque não conseguem instituir o atendimento nos moldes determinados pela legislação e aquela por sentir-se impotente frente às demandas que não podem ser atendidas nos moldes da lei.

Outro aspecto a se considerar é que, embora esta legislação já se encontre vigente, em geral “as transformações culturais são lentas, pois cada tipo de ação possui um significado diferente para um determinado grupo de pessoas” (ALVES, 2012, p. 126). A autora ressalta também que, nos órgãos públicos, a lentidão da transformação é mais perceptível devido à atitude receosa dos envolvidos, uma vez que eles tentam compreender em detalhes as mudanças que ocorrerão em sua atividade de trabalho (*Idem*, 2012).

Essa cautela já havia sido identificada em pesquisa da Controladoria Geral da União (2011b), que avaliou a percepção dos servidores públicos sobre o tema. Foram retratados os seguintes temores destes em relação à divulgação das informações públicas: medo de que a informação seja mal utilizada ou deturpada, utilização indevida ou privilegiada dos dados pela imprensa e interesses de grupos políticos ou econômicos. Ainda de acordo com essa pesquisa, apenas 5,1% dos entrevistados afirmou que sua área de trabalho sempre promove cursos ligados ao tratamento da informação pública. Esse resultado demonstra que esta é uma área em que é necessária forte atuação do governo, por ser ainda carente de iniciativas.

Logo, constata-se que, com a promulgação da LAI, o agente público encontra-se diante de um momento de grande mudança em relação a sua percepção e suas ações frente à informação e ao conhecimento gerado em seu ambiente de trabalho. Ele deve estar atento à sua responsabilidade de informar ao público, mas também zeloso em seu dever de guardar as

informações consideradas sigilosas, conforme determina a LAI, podendo ainda ser penalizado pelo descumprimento da lei.

Dada a urgente necessidade de capacitação do servidor público em relação à LAI e às novas demandas informacionais da sociedade, constata-se que a generalização de visões negativas acerca do agente público prejudica a discussão desse importante desafio dos órgãos governamentais.

Diante desse cenário de embates próprios de um momento de transformação social, os dilemas destacados pelos movimentos sociais e pela sociedade não devem restringir a discussão, mas ampliá-la. Para Marques e Kerr Pinheiro (2014, p. 250) “tornar a legislação como uma construção social que decorre da interação dialética entre sujeitos com interesses contraditórios implica percebê-la como um instrumento mediador em permanente transformação”.

Assim, a análise dos conflitos que envolvem a lei de acesso à informação pública exige uma abordagem mais abrangente, uma vez que esses embates ocorrem, em grande parte, devido a elementos e práticas informacionais vigentes num tipo de Estado que, até então, era exclusivo proprietário e organizador das informações públicas. Essa realidade decorre, em grande parte, de uma cultura governamental que historicamente atribuiu o controle da informação pública aos órgãos governamentais, em detrimento da sociedade civil, contribuindo para a manutenção do poder informacional em esferas inacessíveis para a maioria dos cidadãos.

Outro aspecto fundamental para a efetivação das diretrizes da LAI é a capacitação dos servidores para as novas competências ligadas ao (re)conhecimento dos direitos exalados pela lei e da importante conquista brasileira nesse aspecto, após anos de repressão e ditadura. Considerando a temática do acesso e transparência na informação pública, eixos norteadores da Lei 12.527/11, é essencial considerar a capacitação como um importante elemento de apoio à ruptura com padrões de sigilo na área pública anteriores a essa lei, e de apoio e incentivo à abertura e conscientização de que a informação pertence à população.

[...] na cultura de segredo, a demanda do cidadão é um problema: sobrecarrega os servidores e compromete outras atividades. [...] na cultura de acesso, a demanda do cidadão é vista como legítima. [...] Os servidores são

permanentemente capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011a, p. 12-13).

Destaca-se desta maneira, a necessidade de analisar a cultura do sigilo na administração pública, indo além da imagem do sujeito (indivíduo) servidor que é acusado de ser a principal barreira, ou que isoladamente impede ou retarda o acesso à informação. É preciso discutir, antes, se o antagonismo da relação entre informante e destinatário da informação pública se ampara, significativamente, em uma cultura institucionalizada onde a informação é vista como propriedade de quem a guarda.

Gillab e Hughes (2005) *apud* Bertazzi (2011, p. 30) também enfatizam a complexidade desse momento de transição na vida profissional do agente público, a partir de análise da Lei de Acesso à Informação no México, o que se aplica igualmente à realidade brasileira: “O servidor não nega o acesso à informação sozinho, por vontade própria, mas dentro de uma conjuntura organizacional e institucional que determina a cultura do sigilo enquanto base de sua organização”.

O atendimento à Lei de Acesso à informação traz aos atores envolvidos (governo, agentes públicos e sociedade civil), guardadas as particularidades e características de cada um desses segmentos, novas possibilidades de relacionamento e envolvimento em questões relacionadas à democracia e participação social. Diante dessas novas perspectivas, emerge a importância dos agentes públicos brasileiros no compartilhamento de objetivos comuns à sociedade, como parte integrante desta, conforme aponta Indolfo (2013, p. 99):

A ampliação das relações do Estado com a sociedade civil na gestão pública, ou seja, a participação dos cidadãos na formulação, implementação e gerenciamento das políticas públicas faz com que a ampliação e a melhoria do capital informacional, resultantes do estabelecimento de uma política para a gestão da informação governamental, sejam desejadas não só porque objetiva mostrar a transparência das ações empreendidas pelo Estado como, consequentemente, se apresenta como um redutor do “déficit democrático”.

Assim, considera-se que a mudança cultural nas organizações públicas exige ir além da mera modificação de práticas e ações dos sujeitos. A busca das raízes dessa cultura de sigilo

presente em instituições públicas brasileiras nos remete também aos códigos de ética de algumas categorias profissionais.

2.2 Sigilo e informação nos códigos de ética profissionais

Bertazzi (2011) revela que 82% dos estatutos dos servidores públicos no Brasil legislam sobre o sigilo no local de trabalho, a exemplo da Lei 8112 de 1990, (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União), que, dentre os deveres do servidor, lista “guardar sigilo sobre assunto da repartição” (BRASIL, 1990).

Avançando nessa discussão e, na tentativa de avaliar os possíveis impactos da legislação e de regulamentos ligados à ética profissional na visão, no trato e no compartilhamento da informação pública pelos seus agentes, verificou-se a ocorrência dos termos *sigilo* e *informação* no código de ética do servidor público federal (Decreto 1171/94) e nos códigos de ética das profissões de administrador, secretário executivo, bibliotecário e jornalista, listados no quadro 1.

Quadro 1- Incidência dos termos **sigilo** e **informação** nos códigos de ética

Termos pesquisados	Códigos de Ética Profissional				Código de Ética do Servidor Público Federal (Lei 1171/94)
	Profissional de Administração	Bibliotecário	Jornalista	Profissional de secretariado	
Sigilo e correlatos	Art. 1º Deveres do Administrador II - manter sigilo sobre tudo o que souber em função de sua atividade profissional;	Art. 3º Cumpre ao profissional de biblioteconomia: guardar sigilo no desempenho de suas atividades, quando o assunto assim exigir;	Da Conduta Profissional do jornalista: Art. 5º É direito do jornalista resguardar o sigilo da fonte.	Capítulo IV - do Sigilo Profissional A Secretária e o Secretário, no exercício de sua profissão, deve guardar absoluto sigilo sobre assuntos e documentos que lhe são confiados.	VII - Salvo os casos de segurança nacional [...] a serem preservados em processo [...] declarado sigiloso , [...] a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético [...] imputável a quem a negar.
Informação e correlatos	V - Informar e orientar o cliente a respeito da situação real da empresa a que serve;	Prestar serviços assumindo responsabilidades pelas informações fornecidas, de acordo com os preceitos do Código Civil e do Código do Consumidor vigentes.	Art. 1º O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros tem como base o direito fundamental do cidadão à informação , que abrange direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação.	Compete ao profissional no pleno exercício de sua atividade (...) Atuar como figura-chave no fluxo de informações , desenvolvendo e mantendo de forma dinâmica e contínua os sistemas de comunicação.	É vedado ao servidor público: fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;

Fonte: (GOMES, 2016).

A escolha dos termos *sigilo* e *informação* permitiu verificar a relação entre as determinações profissionais que envolvem os atos de informar e guardar sigilo, e a ocorrência de eventuais contradições entre essas determinações.

Em relação ao termo *sigilo*, percebe-se que, nos códigos de ética das profissões analisadas, é ressaltada a responsabilidade individual sobre o segredo relacionado a assuntos que envolvem suas atividades profissionais. No caso do código de ética do profissional do jornalismo, o termo é relacionado especificamente ao ato de resguardar a fonte de informações (denunciante). Este exemplo se opõe ao caso do administrador, que deve guardar sigilo sobre “tudo o que souber” em sua área profissional.

Em relação à ocorrência do segundo termo (informação) nos códigos analisados, a atuação dos profissionais frente ao ato de informar é também destacada, em maior ou menor escala. Nesse caso, vale ressaltar que o código de ética do jornalista tem, em seu artigo 1º, diretrizes apoiadas em tratados internacionais referentes à liberdade de informação e expressão, a exemplo do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948).

Verifica-se ainda, nos códigos analisados, exemplos de determinações em relação à responsabilidade do profissional sobre a divulgação de informações, a exemplo do bibliotecário e jornalista, que é “responsável por toda a informação que divulga, desde que seu trabalho não tenha sido alterado por terceiros” (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS, 2007).

Segundo Mintzberg (1995), a cultura organizacional é formada pelas crenças comuns que se refletem em tradições e hábitos, em manifestações não tangíveis, histórias e símbolos, até tangíveis como produtos ou edificações da organização, símbolos ou mesmo edifícios e produtos. Pardini (2007, p. 295) afirma que, atualmente, nas grandes organizações, percebe-se a existência de “subculturas autônomas, nas quais os grupos tipicamente isolados aglutinam-se por funções específicas”. Assim, a partir dessa análise, verifica-se que, alguns dos valores e crenças existentes no ambiente do funcionalismo público podem estar relacionados às diversas orientações profissionais recebidas pelo agente público, havendo ainda conflitos entre as duas determinações analisadas (informar e manter sigilo) em uma mesma carreira. Um exemplo é o profissional de secretariado que, de acordo com seu código de ética “deve guardar absoluto sigilo sobre assuntos que lhe são confiados” enquanto atua como “figura-chave no fluxo de

informações, desenvolvendo e mantendo de forma dinâmica e contínua os sistemas de comunicação”.

Outro aspecto a destacar é que o desconhecimento em relação aos casos de sigilo citados pelo código de ética do servidor público e da própria Lei de Acesso à Informação pode conduzir os servidores a “agir de forma imprópria por ignorância ou por excesso de cuidado” (MICHENER, 2011, p. 10). Apontando possíveis caminhos para minorar esses dilemas da implementação da LAI, de maneira a propiciar no âmbito público, características próprias de um “ambiente do conhecimento”, Mendel (1999, p. 12) destaca que no longo prazo

[...] deveria haver o empenho para que todas as leis relacionadas com a informação fossem adaptadas aos princípios que protegem a lei da liberdade de informação. Para além disso, os funcionários públicos deveriam ser protegidos contra sanções quando, de forma razoável e em boa fé, divulgassem informação na sequência de uma solicitação relacionada com a liberdade de informação [...]. Se assim não for, a cultura de segredo que envolve muitos organismos governamentais será mantida por funcionários excessivamente cautelosos sobre as solicitações de informação, numa tentativa de evitarem riscos pessoais.

2.3 A Gestão da Informação nas organizações públicas e sua relação com a LAI

As organizações atualmente convivem com a informação de maneira mais expressiva que em décadas passadas. Considerando o volume de informações geradas, tanto no ambiente interno da instituição, como no ambiente externo, sendo que o efetivo controle informacional em ambos os cenários tem fortes impactos no desempenho e estratégia organizacionais adotados, é imprescindível que as instituições gerenciem a informação de maneira adequada e produtiva.

A informação, considerada elemento fundamental na lógica das instituições privadas, onde tem fortes impactos nas estratégias empresariais e seus negócios, encontra na iniciativa pública um importante fator adicional, que é o da prestação de contas de suas ações ao público. A relevância do acesso às informações geradas nos arquivos públicos é destacada por Jardim (2008, p.81), quando afirma que “como ente informativo, o Estado moderno configura-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande

quantidade destas para a sua atuação”.

A partir da promulgação da Lei de Acesso à Informação, torna-se ainda mais significativo considerar a gestão de políticas e instrumentos para o gerenciamento da informação pública. Conforme afirma o autor, o desenvolvimento da gestão da informação na área pública é imprescindível para o efetivo controle social, importante pilar da democracia.

Em diagnóstico feito pela Controladoria Geral da União (2011b) para avaliar a percepção dos servidores públicos federais em relação à cultura de acesso à informação pública, também foi apontada a falta de organização e sistematização das informações como um dos desafios para aplicação da LAI. É importante destacar ainda que, quanto mais dinâmicos e padronizados os processos administrativos na administração pública, menores são os riscos de fraude e alteração indevida de informações e, conseqüentemente, maiores os ganhos em relação ao controle social e à democracia.

Para Jardim (2015), lacunas relacionadas à administração de documento³, dificultam o acesso à informação pública. Ora, uma vez que a informação pública tem como destinatário final o cidadão, todo seu ciclo, desde a geração até seu armazenamento, deve estar voltado para este fim (entrega da informação à sociedade). Esse modelo informacional beneficia, ao mesmo tempo, o agente público, pois evita o retrabalho do lançamento isolado dos dados nos sites governamentais para cumprir a transparência ativa, assim como a comunidade externa, que tem acesso mais rápido às informações de seu interesse.

2.4 A Gestão do Conhecimento nas organizações públicas e sua relação com a LAI

O conhecimento representa um recurso que envolve, principalmente, as experiências subjetivas e vivências singulares do ser humano. A gestão do conhecimento nas organizações mostra-se essencial para uma fecunda trajetória institucional.

Valentim (2013) define a gestão do conhecimento como a “gestão integrada com foco nos fluxos informais, que objetiva desenvolver nas pessoas competências essenciais voltadas ao compartilhamento e à socialização do conhecimento, visando à troca e, portanto, à

³Administração de documentos, segundo Paes (2004), refere-se a metodologias de programas para controlar a criação, o uso, a normalização, a manutenção, a guarda, a proteção e a destinação de documentos.

construção de novos conhecimentos”. Assim, verifica-se a importância da percepção e valorização desses fluxos e da atenção e empenho na sua aplicação, considerando-se principalmente que as atividades humanas que envolvem interação e conhecimento ocorrem frequentemente de maneira simultânea a outras atividades.

Percebe-se um crescente interesse na área pública pela gestão do conhecimento, uma vez que, atualmente, dentre as metas centrais governamentais, encontram-se a efetividade, a transparência e o acesso da comunidade externa aos atos do governo. Antes limitada basicamente às organizações privadas, a gestão do conhecimento, que visa a identificar o conhecimento estratégico da organização, através de metodologia para criação e disseminação do conhecimento, é apontada nessa nova perspectiva, como instrumento de integração e valorização dos usuários internos (agentes públicos) e disseminação da informação ao seu público alvo (comunidade externa).

Nesse cenário, é relevante considerar que, dentre os desafios para a efetiva implementação da Lei 12.527, incluindo a avaliação da infraestrutura dos órgãos públicos e de seus processos administrativos para atender a esse marco legal, é preciso concentrar especial atenção a fatores intangíveis, que envolvem os processos atuais de criação, processamento e transmissão do conhecimento nas organizações públicas.

As características peculiares desse ambiente envolvem, além de crenças e valores, a já citada cultura do sigilo, historicamente arraigada e reforçada por legislações anteriores e estatutos vigentes. Isso contribui para a manutenção de um perfil profissional conservador, gerando frequentes reações negativas ou de apatia de servidores frente à grande mudança organizacional proposta pela LAI. O fato de gestores e agentes públicos “guardarem” a informação para seu uso, utilizando-a como fonte de poder, é ainda um importante fator limitador da gestão do conhecimento. Nessa perspectiva, o papel da organização é fornecer o ambiente adequado para que essa interação ocorra de maneira efetiva, a fim de incentivar o compartilhamento do saber.

Por outro lado, verifica-se que os atuais modelos de gestão do conhecimento estão baseados no pressuposto de que o conhecimento humano é criado e expandido através da interação social. Ventura e Siebra (2015, p. 19) alertam que “apenas disponibilizar informações, ‘colocá-las no ar’, não garante que elas estejam acessíveis a todos os usuários”. A ampliação

dos mecanismos de transparência proposta pela Lei de Acesso à Informação traz em seu bojo a garantia do direito ao conhecimento e o princípio de que o compartilhamento é a forma central de disseminação de saberes.

Em pesquisa relativa à fase de implementação da LAI na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) (CARVALHO; CIANCONI, 2015), dentre outros procedimentos, foram analisadas atas de um Grupo de Trabalho (GT) responsável pela operacionalização da LAI nessa instituição. As autoras ressaltam a importância dessa comissão nessa fase inicial, destacando como “como ponto positivo [o fato de que] a UNIRIO contou com um grupo de trabalho para a implementação da LAI. Este grupo possibilitou o diálogo entre os diferentes atores da Universidade.” (CARVALHO; CIANCONI, 2015, p. 15). Dessa maneira, percebe-se que o resultado desse compartilhamento de informações beneficia não apenas os envolvidos, mas a instituição como um todo, uma vez que a operacionalização da lei poderá ser mais efetiva se considerar essa interação das áreas envolvidas para avançar de maneira conjunta.

3 Considerações Finais

À sedimentação histórica da cultura do sigilo, somam-se alguns importantes aspectos que impedem ou retardam a efetividade da LAI no serviço público, a exemplo das normativas que privilegiam o sigilo; insuficiência de recursos destinados à aplicação da lei; desconhecimento da legislação por parte dos servidores e os receios de penalização advindos desse fato; legislação e determinações que reforçam essa cultura organizacional; deficiências no processo de capacitação na temática da liberdade de informação; e gestão da informação inadequada aos padrões de abertura preconizada pela LAI. Os reflexos desses fatores são percebidos na gestão do conhecimento dessas organizações, na qual o pleno compartilhamento de saberes mostra-se ainda incipiente.

É fato que a citada falta de recursos tem grande impacto na implementação da LAI, assim como uma infraestrutura inadequada compromete o andamento dos trâmites internos ligados ao atendimento da lei. Entretanto, considerando que a grande maioria das instituições públicas brasileiras tem problemas similares, é relevante destacar o exemplo positivo de grupos interdisciplinares de trabalho envolvidos com a implantação das diretrizes da LAI na UNIRIO

(CARVALHO; CIANCONI, 2015). Essa experiência demonstra que o conhecimento do ser humano é elemento central do processo e deve ser valorizado e compartilhado de maneira dinâmica, estimulando assim o processo de inovação e envolvimento das pessoas na organização. Considerando que as instituições públicas habitualmente enfrentam a dificuldade de lidar com a organização e a transferência do conhecimento, é igualmente importante o mapeamento desses problemas e a busca de ações capacitantes para minimizar essas lacunas.

A atual cultura organizacional presente nos órgãos públicos brasileiros contribui para a restrição do compartilhamento de informação e de conhecimento.

As ações de capacitação de servidores públicos deveriam ser grandes aliadas para minimizar os sentimentos negativos dos servidores sobre a sua atuação em relação à LAI. Conhecendo as diretrizes da Lei de Acesso à Informação, os servidores poderão, não apenas perceber-se como parte essencial do processo de abertura informacional proposto nesse marco jurídico, mas também pleitear condições e estrutura institucional para cumprir os procedimentos da lei, que visam a assegurar o direito fundamental do acesso à informação.

As limitações a serem superadas pelas instituições públicas estão relacionadas principalmente à sua cultura organizacional e gestão da informação. Dessa forma, para uma intervenção no ambiente em tela, com o objetivo de ampliar a efetividade da lei nessas instituições, é preciso considerar que esses desafios e possíveis impactos não podem ser analisados de maneira parcial ou aleatória. É preciso considerar cada organização como um todo, incluindo um maior envolvimento de diferentes esferas da administração pública e da sociedade civil nessa discussão. Dessa mesma forma, os benefícios de programas que promovam a interação e debate dos problemas e oportunidades das áreas envolvidas poderão ir além do cumprimento da LAI e impactar positivamente na melhoria e compartilhamento de experiências no ambiente de trabalho de todos os envolvidos.

ABSTRACT

The Brazilian Law of Information Access (Law 12.527/11) was sanctioned in 2011, following an international trend of social construction of access to public information, as well as a claim of civil society. From this context, the article aims

at discussing some central issues faced by public institutions which try to comply with the determinations of the law. The debate focus on some problems that challenge these institutions and, at the same time, bring the possibilities of promoting important impacts on them, such as the themes secrecy, informational culture, information management and knowledge management. As a result of the analysis, it is advocated that the effective compliance with the Information Access Law by the Brazilian public institutions faces some limitations to be overcome, especially in relation to its organizational culture and information management.

Keywords: Law of Information Access; Secrecy culture; Information management; Knowledge management; Brazilian public institutions.

Referências

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. *Revista do TCE*, Belo Horizonte, n. esp., p. 120-134. 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2015.

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/blog/954/>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

BRASIL. *Lei 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/L8112cons.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 1.171*, de 22 de junho de 1994 - Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/d1171.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 12.527* de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

R. Ágora: Pol. públ. Comun. Gov. inf., Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 4-25, jan./jun. 2016

CARTER CENTER. *Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação*. 2008. Disponível em: <<http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlantadeclarationunofficialportuguese.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CARVALHO, Priscila Freitas; CIANCONI, Regina de Barros. A gestão de informações arquivísticas sob a vigência da lei de acesso à informação em ambiente universitário. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 16., 2015, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação – Ancib. Disponível em: <e /1>. Acesso em: 26 dez. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. *Código de Ética dos profissionais de administração*. Resolução normativa CFA nº 393/2010. Disponível em: <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/codigo_etica/Codigo_de_Etica_WEB.pdf> Acesso em: 16 jun. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE BIBLIOTECONOMIA. *Resolução CFB N.º 42 de 11 de janeiro de 2002*. Dispõe sobre Código do Ética do Conselho Federal de Biblioteconomia. Disponível em: <<http://www.crb14.org.br/UserFiles/File/C%C3%B3digo%20de%20C%C3%89tica%20Bibliotec%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011: cartilha*. Brasília, 2011 a. p. 24.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. *Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro*. 2011b. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Rumo a uma cultura de acesso à informação: a Lei 12.527/2011. Escola Virtual da CGU. Agosto 2014. Disponível em: <<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/print.php?id=497&chapterid=10>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. *Código de ética profissional de jornalismo*. Vitória: FNJ, 2007. Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2015.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS SECRETÁRIAS E SECRETÁRIOS. *Código de ética profissional de Secretariado*. Publicado no Diário oficial da União em 07 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.fenassec.com.br/b_osecretariado_codigo_etica.html>. Acesso em: 16 jun. 2015.

FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE/ASSOCIATION CANADIENNE DES SCIENCES DE

L'INFORMATION, 23., Edmonton: Canadian Association for Information Science, 1995. Disponível em: <<https://www.ualberta.ca/dept/slis/cais/frohmann.htm>>. Acesso em: 6 set. 2015.

INDOLFO, Ana Celeste. *Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)*. 2013. 312 f. (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2013.

JARDIM, José Maria. A face oculta do leviatã: gestão a informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 1, p. 81-92 jan. /mar. 2008.

JARDIM, José Maria; M. MIRANDA, V. L. Implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro: Dimensões Arquivísticas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 16., 2015, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação - Ancib. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/enancib2015/enancib2015/paper/viewFile/2835/1113>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

LIMA, Márcia H.T. de Figueiredo; CORDEIRO, Helena C. D.; GOMES, Claudiana A. S. Antecedentes e perspectivas do Direito à Informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Ed., UFMG, 2014. p. 47-69.

GOMES, Simone R. L. *Implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no IFMG: impactos e desafios*. 2016. 90 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Sistemas de Informação e do Conhecimento) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2016.

MALIN, A. M. B. *Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - XIII ENANCIB, 13., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação – Ancib. Disponível em: <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3791/2914>>. Acesso em: 06 jul. 2015.

MARQUES, Rodrigo Moreno; KERR PINHEIRO, Marta M. Marco Civil da Internet – uma análise sob a ótica da razão jurídica. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. p. 235-250.

MARTINS, Humberto Falcão Martins. A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira. In: Motta, F. C. P.; Caldas, M. P. (Org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 171-183.

MENDEL, Toby. *O direito do público a estar informado - princípios sobre a legislação de liberdade de informação*. Org. Artigo 19, jun. 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MICHENER, Greg. Liberdade de Informação: uma síntese dos dilemas de conformidade e suas possíveis soluções. In: Organização Não Governamental Artigo 19 (Org.). *Estudos em liberdade de informação: dilemas da implementação*. 2011, p. 7-23. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/954/>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 1995. 304 p.

MOURA, Maria Aparecida (Org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

MOURA, Maria Aparecida. Introdução. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). *A Construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. p. 19-23.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2015.

PARDINI, Daniel Jardim. Impactos da cultura organizacional no processo de aquisição relacionada: perspectivas teóricas para analisar o fenômeno. *Revista Alcance – UNIVALI* – v. 14, n. 2, p. 289-311, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/109>>. Acesso em: 19 set. 2015.

SILVA, P. N.; KERR PINHEIRO, M. M. Dados governamentais abertos e Lei de Acesso à Informação: diagnóstico nas universidades públicas federais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 16., 2015, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação – Ancib. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/enancib2015/enancib2015/paper/viewFile/2695/1125>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

VALENTIM, Marta. Ambientes e fluxos de informação: transversalidades. In: SEMINÁRIO. *TENDÊNCIAS DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM INSTITUIÇÕES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA*, 12., 2013. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/ambientes-e-fluxos-de-informacao-transversalidades-profa-dra-marta-valentim-brasilia-brasil-2013.html>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

VENTURA, Kátia Santiago; SIEBRA, Sandra de Albuquerque. E-Acessibilidade na transparência ativa: a aplicação das tecnologias para implementação da Lei de Acesso à Informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA

INFORMAÇÃO, 16., 2015, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação – Ancib. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/index.php/article/view/0000017711/17077417747%20c29ed3642eb7aad2d4587>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOMES, Simone Regina Luiz; MARQUES, Rodrigo Moreno; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. *Revista Ágora: Políticas públicas, comunicação e governança informacional*. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 4-25, jan. /jun. 2016.

Recebido em: 12.01.2016
Aceito em: 25.05.2016