

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Sumário Executivo

Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro

Coordenação: Professor PhD Roberto DaMatta

Dezembro/2011

A análise dos resultados desta pesquisa e os comentários apresentados não expressam necessariamente as opiniões da Controladoria-Geral da União

SUMÁRIO

- INTRODUÇÃO
- METODOLOGIA DE PESQUISA
- PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA
 - A percepção da relação Estado-Sociedade
 - Reconhecimento do direito de acesso à informação pública
 - O atual tratamento da informação pública
 - Capacidade da Administração para implementação da Lei de Acesso à Informação
 - Responsabilização funcional
- CONCLUSÕES

• INTRODUÇÃO

Este documento se constitui no Sumário-Executivo da Pesquisa intitulada “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”, promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sob a coordenação do Professor Roberto da Matta.

A pesquisa está inserida no contexto do Projeto denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”, que objetiva a cooperação técnica entre a UNESCO e o Poder Executivo Federal brasileiro para que o direito de acesso à informação seja efetivamente garantido a cidadãos e cidadãs brasileiros. Este projeto tem como concepção central a urgência em desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública brasileira promover e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e uma ferramenta *sine qua non* para consolidação das democracias contemporâneas.

Como parte desse amplo projeto, a pesquisa teve como principal objetivo analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso a informação.

A pesquisa foi aplicada no âmbito do Poder Executivo Federal em duas etapas: a primeira, de caráter qualitativo, foi orientada a servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior, e outra, de caráter quantitativo, aplicada a um grupo de servidores públicos, de variados escalões hierárquicos e de diversos órgãos federais.

Os resultados da pesquisa trazem contribuições em dois aspectos: primeiro, possibilitam identificar a presença de fatores culturais que favorecem a transição para uma cultura de livre acesso à informação, ou que, por outro lado, e em sentido contrário, ensejam a manutenção de uma cultura do segredo; em segundo lugar, os resultados da pesquisa permitem identificar outras condições, de natureza organizacional, operacional e tecnológica dos processos de tratamento da informação, tendentes a facilitar ou dificultar essa mudança.

• METODOLOGIA DE PESQUISA

Antes do início dos trabalhos de campo, a equipe responsável pela coordenação e realização da pesquisa cuidou de estabelecer as suas hipóteses orientadoras, as quais serviram de base tanto para a realização das entrevistas e aplicação dos questionários, quanto para posterior análise e interpretação dos resultados encontrados, em consonância com os próprios dispositivos do Projeto de Lei de acesso a informações públicas, que à época estava em tramitação no Congresso Nacional – posteriormente convertido na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

As hipóteses que orientaram a seleção dos dados relevantes e a análise dos resultados encontrados foram as seguintes:

1. A concepção que o servidor público tem do papel do Estado interferirá na sua capacidade de operacionalizar uma política de acesso. Uma concepção mais republicana levará à melhor implementação da política; uma concepção mais patrimonialista, a uma pior implementação;

2. A informação concebida como bem público será outro fator de sucesso (ou insucesso) na implementação da Lei de Acesso. Aqueles agentes públicos que entendem as informações produzidas no âmbito de suas funções públicas como um bem público implementarão melhor a lei. Aqueles que entendem essas informações como um bem privado (e, na melhor das hipóteses, sua oferta como um favor) irão implementá-la de maneira insatisfatória;

3. Mesmo entre aqueles que têm uma predisposição a ‘abrir’ as informações, a maioria terá uma percepção de que o acesso a informações públicas se trata, sobretudo, de informações financeiras (orçamento) ou dos arquivos ‘sensíveis’ do passado. Novamente, aqueles que tiverem uma visão mais ampla do que é informação terão uma melhor capacidade de implementação – e vice-versa.

A pesquisa foi realizada em duas etapas distintas, mas complementares. A primeira, denominada de qualitativa, foi orientada por questionário semi-estruturado (Anexo I), que serviu de base para a realização de entrevistas com uma amostra de autoridades públicas. A segunda etapa constituiu-se em pesquisa quantitativa de opinião, baseada em questionário estruturado para a coleta dos dados (Anexo II), com perguntas fechadas e abertas, que foi encaminhado por meio eletrônico

para a amostra de servidores selecionada, composta de um grupo diversificado de servidores públicos.

Na pesquisa qualitativa, as entrevistas foram conduzidas por quatro consultores, que ouviram ao todo 73 (setenta e três) autoridades públicas – servidores com vínculo permanente com a administração ou ocupando cargos em confiança – detentores de postos de direção, chefia e assessoramento de elevado nível hierárquico e oficiais das Forças Armadas.

A etapa quantitativa baseou-se em uma amostra representativa do universo de aproximadamente 580.000 servidores do Poder Executivo Federal. Selecionou-se cerca de 15 mil endereços eletrônicos, para os quais foi enviado um link para acesso exclusivo ao site onde o servidor poderia responder à pesquisa com segurança. Da amostra selecionada, cerca de 986 servidores representativos dos mais diversos órgãos do Poder Executivo Federal participaram voluntariamente da pesquisa. O intervalo de confiança da amostra foi de 95%, com margem de erro de 3,5%.

Quanto ao perfil dessa amostra, observou-se que 91,9% dos respondentes são servidores públicos efetivos, ou seja, ingressaram no serviço público federal mediante concurso público:

Servidor Público Federal Concursado?

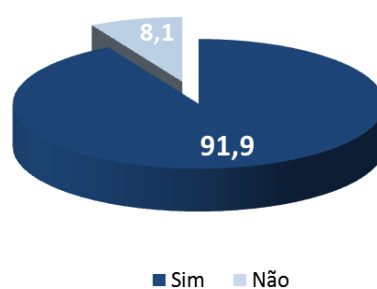


Gráfico 1 – Distribuição do perfil da amostra por forma de ingresso no serviço público

Ainda em relação ao grupo de respondentes, 60,14% são servidores do sexo masculino, 30,53% dos servidores situam-se na faixa etária entre 46 e 55 anos, e 89,7% afirmaram possuir ensino superior completo e/ou algum curso de pós-graduação.

- **PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA**

- **A percepção da relação Estado-Sociedade**

A percepção dos servidores sobre a relação entre o Estado e a sociedade é uma questão relevante para que se possa entender suas posturas com relação às demandas por acesso à informação originadas da sociedade.

De modo geral, a pesquisa demonstrou que a percepção dos respondentes foi predominantemente no sentido de considerar a relação entre Estado e sociedade como distante, apesar de existir o reconhecimento de que houve certa aproximação ao longo dos últimos vinte anos:

A percepção da relação Estado-Sociedade

“Como a) Sr.(a) percebe a relação entre o Estado e a Sociedade no Brasil?”

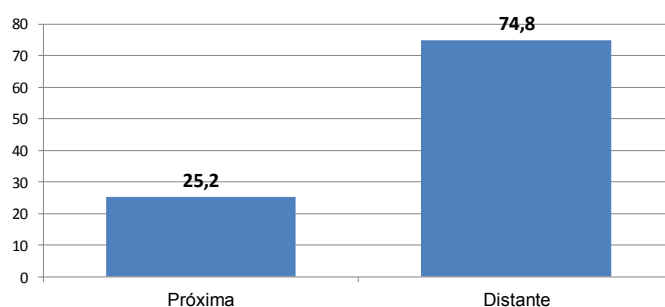


Gráfico 3 – Percepção dos servidores sobre a relação Estado-Sociedade no Brasil

Ao tratar de questões abstratas referentes à distância ou proximidade do Estado e sua independência ou não da sociedade, identificou-se uma tendência positiva no discurso dos entrevistados, bem como a percepção quanto à aproximação gradual dessa relação. O marco inicial de aproximação para boa parte dos respondentes foi o início do processo de democratização dos anos 1980.

Para a maioria dos entrevistados, na pesquisa qualitativa, o Estado hoje se encontra mais capacitado para se relacionar com grupos organizados e atender a demandas de organizações da sociedade civil, sindicatos, associações, partidos políticos, embora ainda enfrente problemas para atender satisfatoriamente a demandas individuais de cidadãos.

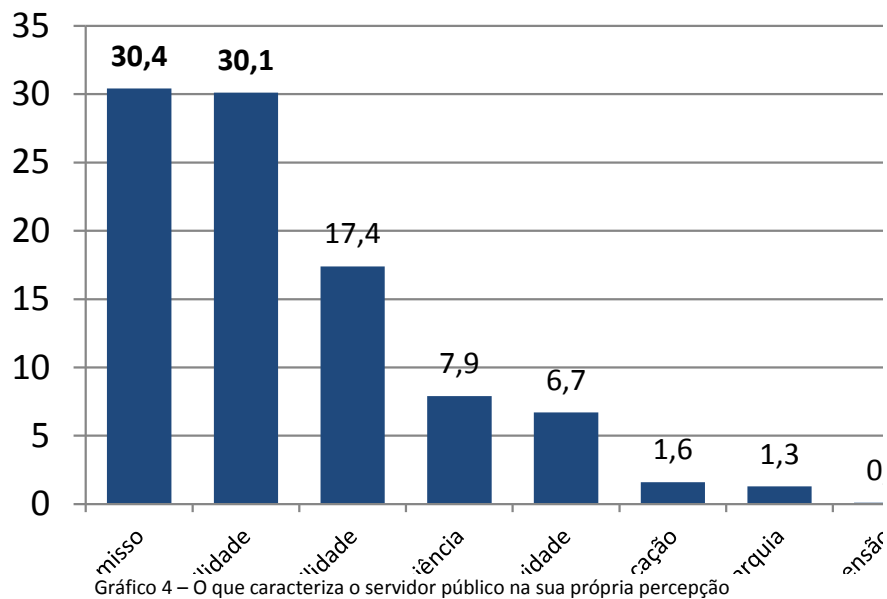
Alguns entrevistados, entretanto, não identificaram esse processo de aproximação e consideraram que a distância entre Estado e sociedade é ainda muito grande e que a sociedade é dependente do Estado, seja pelo viés social, relacionado às políticas públicas e serviços prestados, seja pela tendência da sociedade brasileira de buscar sempre a tutela do Estado para a solução dos seus problemas.

Um comportamento que se destaca na pesquisa é o de alguns servidores que tendem a “infantilizar” o cidadão, que não seria capaz de se comunicar diretamente com o Estado, por não saber quais informações solicitar ou como utilizá-las. Assim, embora se reconheça que o cidadão tem um importante papel na consolidação da democracia brasileira, acredita-se que os cidadãos necessitam contar, ou com a tutela do Estado para acessar e compreender as informações, ou com a intermediação de entidades da sociedade civil e da imprensa neste processo.

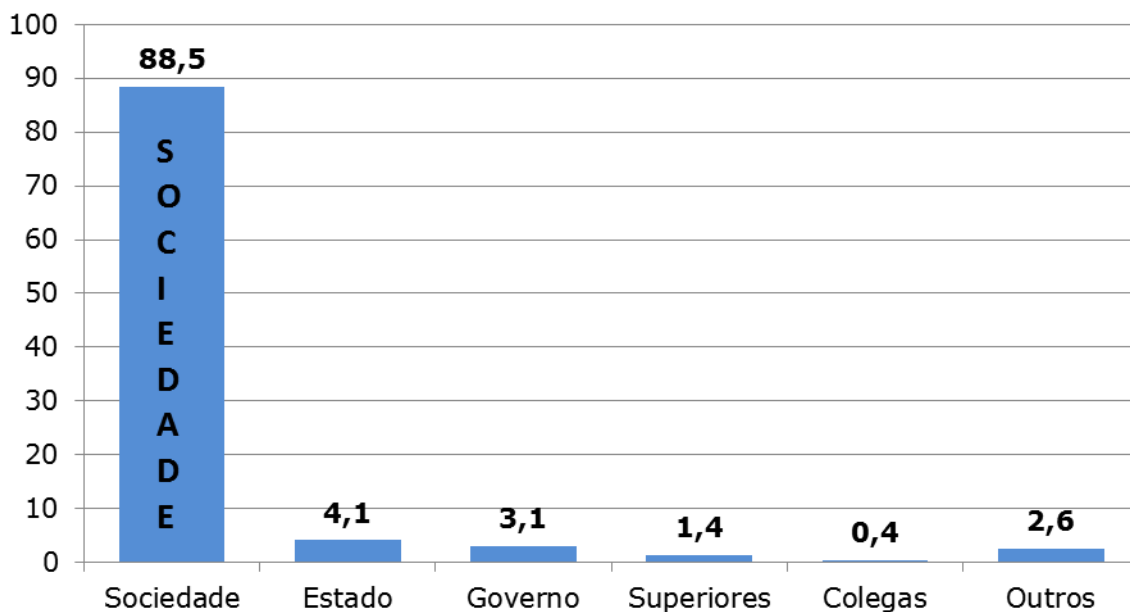
Quando questionados sobre qual seria mais importante, se o Estado ou a sociedade, a maioria dos servidores considerou a sociedade mais importante e, apesar da percepção geral ser de distância na relação entre Estado e sociedade, o servidor não apresenta dúvidas quanto ao seu papel de estar a serviço do cidadão, pois o dever de servir à sociedade é enfatizado mesmo entre aqueles que veem o cidadão como um consumidor dos “serviços” de abertura de dados, de sistematização das informações e disponibilização ativa de dados por meios eletrônicos.

Duas foram as categorias eleitas pelos servidores para definirem a si próprios: “compromisso” e “responsabilidade”, ambos, para com a sociedade. A percepção dominante dos servidores é a de que sua obrigação maior é com a sociedade, conforme se verifica nos gráficos abaixo:

O que caracteriza o Servidor Público?



O servidor público deve mais obrigações a:



Assim, há que se considerar a importância desta perspectiva positiva dos servidores no que se refere aos aspectos conceituais e abstratos envolvidos na relação entre o Estado e a sociedade, mesmo se reconhecendo que, para a maioria dos entrevistados, há, ainda, um longo caminho a ser percorrido no sentido de ampliar a participação do cidadão e tornar o Estado mais capaz de responder aos anseios da sociedade.

- **Reconhecimento do direito de acesso à informação pública**

Ao tratar das percepções dos servidores acerca do que é informação pública, o que deve e o que não deve ser de domínio público e da legitimidade dos cidadãos para solicitar informações, a pesquisa demonstra que a maioria dos servidores reconhece o direito dos cidadãos de requerer e obter praticamente qualquer informação (considerada não sigilosa) do poder público e o dever do Estado de garantir o exercício deste direito e o atendimento das demandas por informação.

De forma dominante, existe a percepção de que Estado é o guardião da informação pública, mas esta pertence à sociedade, conforme se verifica na tabela abaixo:

| ASSERTIVA | CT | C | D | DT | NS |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| O Estado é o guardião da informação pública, mas esta pertence à sociedade | 47,6 | 46,2 | 4,3 | 1,0 | 0,8 |
| Todo cidadão tem o direito de acesso a qualquer informação pública (aquela não classificada como sigilosa) sem precisar justificar sua solicitação e a Ad. Púb. Tem a obrigação de atendê-lo dentro de um prazo previamente estabelecido | 49,9 | 41,6 | 6,6 | 1,4 | 0,5 |
| O servidor público que se nega a prestar informação pública solicitada pelo cidadão deve ser responsabilizado por isso | 37,9 | 42,9 | 14,3 | 1,9 | 3,1 |
| Há informações que, pela sua natureza, devem ser eternamente mantidas sob sigilo | 16,0 | 24,0 | 33,8 | 21,7 | 4,4 |

CT – concordo totalmente; C – concordo; D – discordo; DT – discordo totalmente; NS – não sei

Tabela 1: Percepção dos servidores acerca da posse da informação pública

Não raro, porém, diante de situações concretas, esse reconhecimento surge acompanhado de uma série de condicionantes ou qualificações para a efetiva entrega da informação. Na prática, os servidores revelam que analisam as solicitações conforme distintos critérios de conveniência e/ou factibilidade e que estão habituados a indagar os motivos dos solicitantes, visto que estes às vezes pedem informações que não lhes dizem respeito ou desconhecem a natureza da

informação de que realmente necessitam, ou ainda dela podem fazer uso indevido. Mesmo em casos em que os servidores entendem não ser necessário justificar o pedido de acesso, a exigência de motivação foi apontada como forma de colher elementos que propiciem à Administração avaliar a pertinência e relevância do pedido e analisar o custo-benefício de atendê-la.

Assim, o padrão geral das respostas permite perceber certa dose de desconfiança e receio entre os servidores públicos federais quanto ao uso que os solicitantes (em especial a imprensa) podem fazer das informações solicitadas, o que pode gerar situações em que as informações são exageradamente concentradas nas mãos de determinados indivíduos ou setores. Há um receio generalizado sobre como as informações acessadas serão utilizadas e divulgadas, se descontextualizadas, truncadas, tendenciosas ou pura e simplesmente distorcidas.

Paralelamente, as insuficiências de infraestrutura ou de recursos humanos são apontadas como causas de atrasos ou dificuldades no atendimento de solicitações de informação. Alguns entrevistados se queixaram de que o atendimento ao volume de pedidos de acesso à informação, que será crescente, constituir-se-á atividade que demandará tempo, energia e alocação de pessoal. Ademais, foi apontado que esta atividade de prestação de informações poderá comprometer a capacidade dos órgãos de bem desempenhar as atribuições que lhe são próprias e precípuas.

Essas dificuldades estão refletidas nos aspectos negativos considerados pelos servidores em relação à implementação da Lei de Acesso à Informação. Os destaques quanto aos impactos negativos foram a “má utilização das informações obtidas”, as “vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesse bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados”, o “uso político das informações obtidas” e as “solicitações excessivas e descabidas”, conforme consta no gráfico seguinte:

Avaliação da política de acesso à Informação Pública Aspectos Negativos

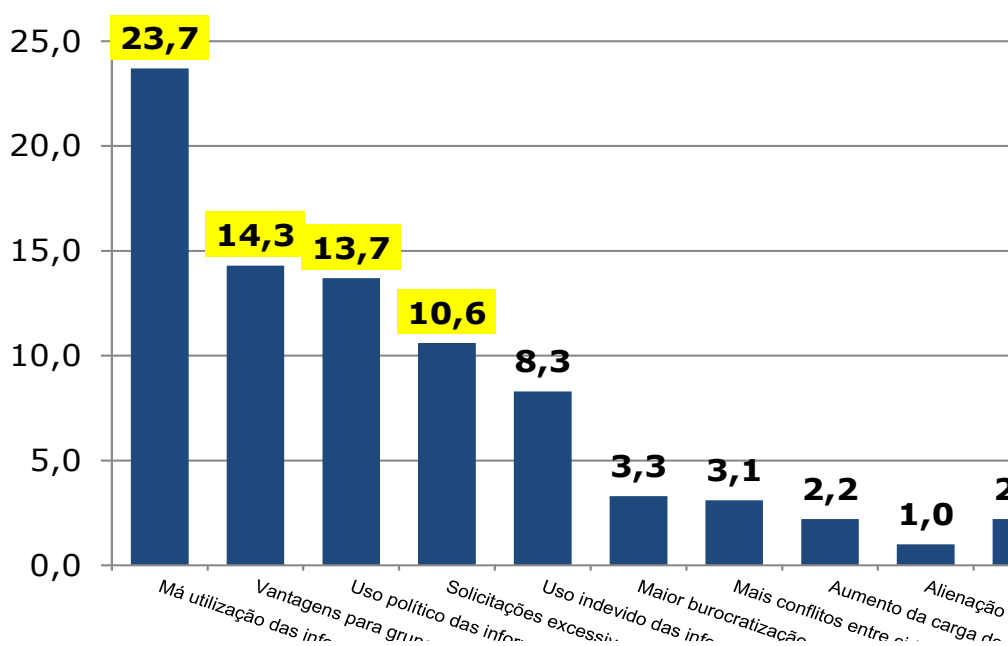


Gráfico 6 – Avaliação dos servidores quanto aos aspectos negativos da política de acesso à informação

De outro modo, em que pesem todas as dificuldades e ressalvas mencionadas, quando questionados sobre os impactos positivos de uma política de acesso à informação, os servidores apontaram aspectos relacionados ao fortalecimento da Administração Pública, o que estaria diretamente relacionado com o aumento da aproximação entre o Estado e a sociedade abordado no tópico anterior. Os impactos positivos mais apontados foram “mais transparência sobre as atividades da Administração Pública”, “redução, combate e prevenção da corrupção” e “fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública”, que podem ser observados no gráfico:

Avaliação da política de acesso à Informação Pública Aspectos Positivos

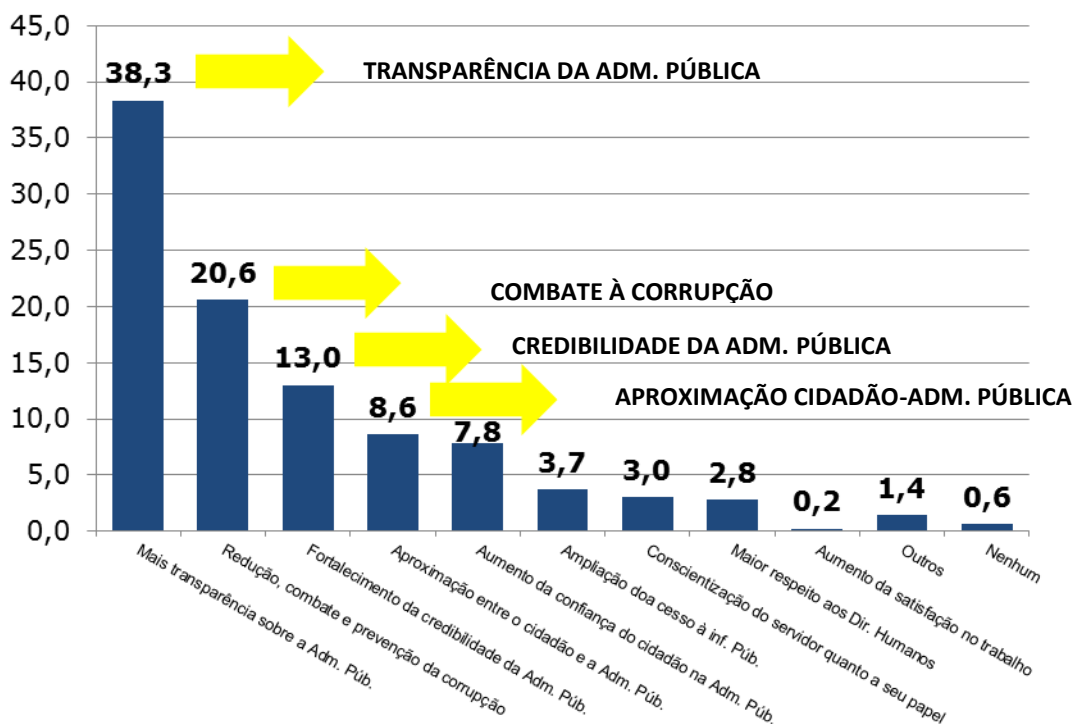


Gráfico 7 – Avaliação dos servidores quanto aos aspectos positivos da política de acesso à informação

Nesse mesmo sentido, ao avaliar os ônus da implementação de uma política de amplo acesso à informação pública, o que se constatou foi que há uma ampla concordância de que os benefícios dessa política são maiores que quaisquer possíveis ônus. Além disso, a maioria dos servidores discorda que tal política só deve ser priorizada se não implicar trabalho e outros custos adicionais, conforme se verifica na tabela a seguir:

| ASSERTIVA | CT | C | D | DT | NS |
|--|------|------|------|------|-----|
| O benefício de uma política de amplo acesso à informação pública seria superior a qualquer ônus envolvido na sua implementação (tempo, trabalho, recursos, riscos) | 25,2 | 54,7 | 13,1 | 1,1 | 5,9 |
| O ônus envolvido na implementação de uma política de amplo acesso à informação pública (tempo, trabalho, recursos, riscos) é superior a qualquer benefício | 3,5 | 15,0 | 53,1 | 23,0 | 5,5 |
| A implementação de uma política de amplo acesso à informação pública é importante, mas só deveria ser priorizada se não implicasse trabalho e custos adicionais | 16,5 | 4,5 | 54,4 | 21,3 | 3,4 |

CT – concordo totalmente; C – concordo; D – discordo; DT – discordo totalmente; NS – não sei

Tabela 2: Avaliação dos servidores quanto aos ônus e benefícios de implementação da política de acesso à informação pública

A maioria dos servidores chegou a afirmar que não haverá dificuldades na implementação da política de acesso, por já existir uma cultura de divulgação de informações na sua área de trabalho. Mas, por outro lado, quando se pergunta se esta mesma área de trabalho já estaria estruturada para atender a essas solicitações, as opiniões ficam divididas, quase que igualmente, entre aqueles que concordam que já existe essa estrutura e os que discordam quanto à sua existência.

Essa aparente contradição fica mais evidente quando se questiona se o Governo Federal estaria preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública, pois grande parte dos servidores discorda, conforme se observa na tabela:

| ASSERTIVA | CT | C | D | DT | NS |
|--|-----------|----------|----------|-----------|-----------|
| A área que o(a) Sr.(a) trabalha não teria dificuldade para implementar uma política de amplo acesso à informação pública porque já possui uma cultura de divulgar informações | 45,2 | 17,0 | 27,2 | 6,5 | 4,2 |
| A área que o(a) Sr.(a) trabalha não teria dificuldade para implementar uma política de amplo acesso à informação pública porque está estruturada para atender essas solicitações | 11,0 | 36,9 | 39,3 | 7,2 | 5,6 |
| O governo federal está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública | 4,8 | 21,3 | 47,6 | 13,4 | 13,0 |

CT – concordo totalmente; C – concordo; D – discordo; DT – discordo totalmente; NS – não sei

Tabela 3: Avaliação dos servidores quanto à cultura e estruturação para implementação da política de acesso à informação pública

De forma mais específica, ao serem questionados sobre o setor que mais faria solicitações no caso de implementação de uma política de amplo acesso à informação pública, os “jornalistas” foram os mais citados, seguidos do “cidadão comum” e da própria “Administração Pública”. O gráfico abaixo demonstra essa percepção:

Quais seriam os principais demandantes de informações?

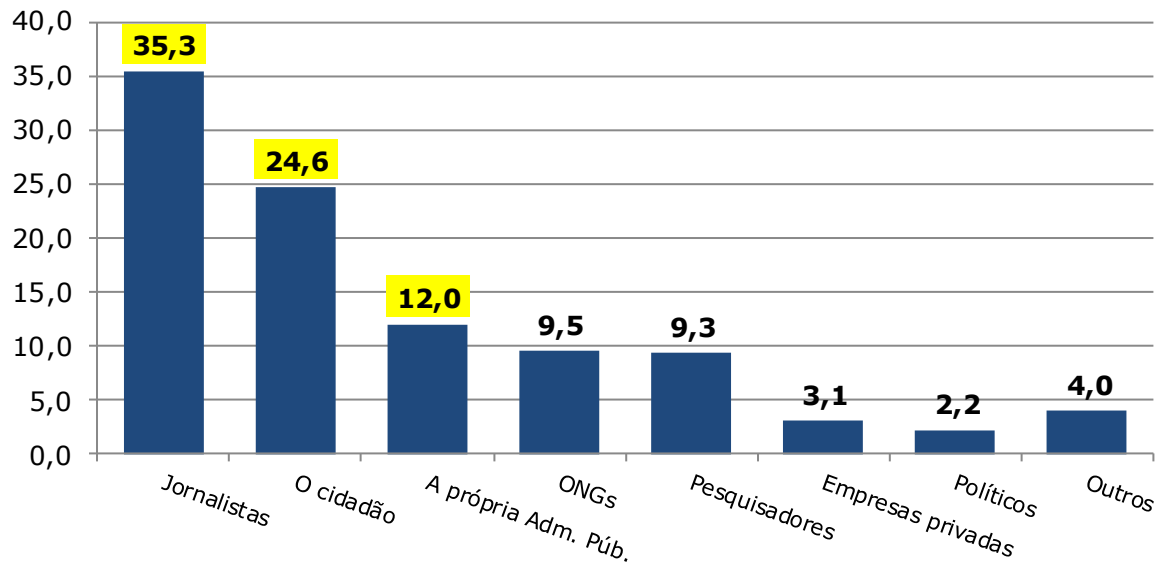


Gráfico 8 – Percepção dos servidores quanto aos principais demandantes de informações públicas

- **O atual tratamento da informação pública**

Ao se buscar traçar um diagnóstico sobre como os servidores públicos federais encaram e vivenciam o processo de produção, registro, classificação, armazenagem e disponibilização dos dados e informações sob a sua responsabilidade, observou-se um nítido contraste entre concepções e práticas de gestão no âmbito da Administração Pública Federal, coexistindo situações bastante distintas no que tange à gestão da informação.

Alguns órgãos possuem sistemas informatizados, controles de estatísticas de atendimento, gestão eletrônica de documentos, gestão informatizada de processos, diversos canais de atendimento ao público e estão prontos para fornecer informações por meio eletrônico e cópias digitalizadas de processos em CDs e DVDs. Outros, ainda estão se esforçando para conseguir acompanhar o fluxo entre a solicitação e a resposta, sem um sistema informatizado que registre os pedidos de informação realizados e permita monitorar a entrega destas informações.

Há órgãos, no entanto, nos quais foi identificada uma espécie de “cultura do *pendrive*”, na qual alguns funcionários se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade, sem os compartilhar com os colegas nem possibilitar a agregação desses insumos de conhecimento em

benefício dos cidadãos interessados, o que, por sua vez, expõe os inconvenientes da falta de uma política geral para a gestão da informação calcada em diretrizes claras e uniformes. Nesses casos, observou-se a ausência de critérios simples e objetivos para o que pode e para o que não pode ser amplamente divulgado.

Ademais, a prática de disponibilizar informação em papel ainda é bastante comum e poucos órgãos oferecem a alternativa de entregar documentos aos cidadãos em meio eletrônico. A maioria dos órgãos não possui um padrão para o atendimento de pedidos de informação.

A par disso, a pesquisa aponta uma tendência de que, nos órgãos cujos dirigentes se mostram alheios, distantes e desfamiliarizados com a realidade cotidiana do registro, classificação, sistematização, armazenamento e divulgação das informações públicas – em outras palavras, do processo de gestão dessas informações – os servidores também se mostram mais resistentes e reativos à política de amplo acesso à informação pública.

Desse modo, percebe-se que a transição para um ambiente de transparência e amplo acesso requererá a sensibilização e capacitação desses dirigentes a fim de que eles, por sua vez, liderem, nas suas respectivas áreas e à frente de suas equipes, as mudanças necessárias nos modos correntes de tratamento da informação pública.

De forma complementar, a pesquisa quantitativa trouxe informações sobre outros aspectos mais diretamente relacionados com a forma como a informação pública é tratada nos diversos órgãos da Administração Pública Federal, especificamente, se existe um sistema eletrônico de protocolo e tramitação; quem atende e quem responde às solicitações de acesso à informação Pública; e a frequência de cursos e treinamentos para a gestão de documentos no órgão em que atua.

De forma geral, 66% dos servidores apontaram a existência de um sistema de protocolo e tramitação de documentos:

Existência de sistema eletrônico

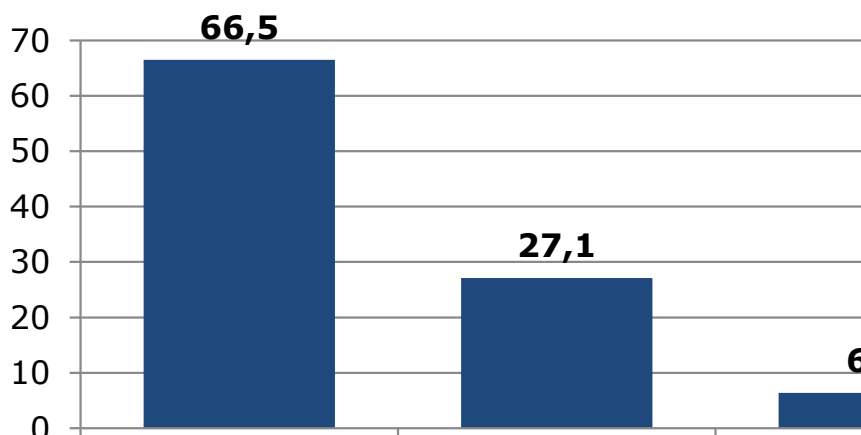


Gráfico 9 – Informação sobre a existência de sistema eletrônico de protocolo e tramitação de documentos na área dos servidores

Quando questionados sobre quem atende e responde solicitações de informações apresentadas ao órgão, fica clara a inexistência de uma postura sistematizada, visto que a categoria de resposta predominante quando se busca saber qual unidade do órgão é responsável pelo atendimento às solicitações de acesso à informação é aquela que aponta para a ausência de uma unidade específica no órgão para esta finalidade (32,8%).

Ainda temos o percentual de 14,2% que “não sabem” informar, o que também endossa que a questão parece não fazer parte do cotidiano de muitos servidores públicos. Quando o servidor aponta para as unidades responsáveis ele cita, em primeiro lugar, o “Protocolo” (17,9%), seguido da “Ouvidoria” (11,5%) e “Comunicação Social” (10,1%).

“Na área em que o(a) Sr.(a) trabalha, o atendimento de solicitações de acesso à informação pública formulada pelo cidadão está a cargo de qual unidade?”

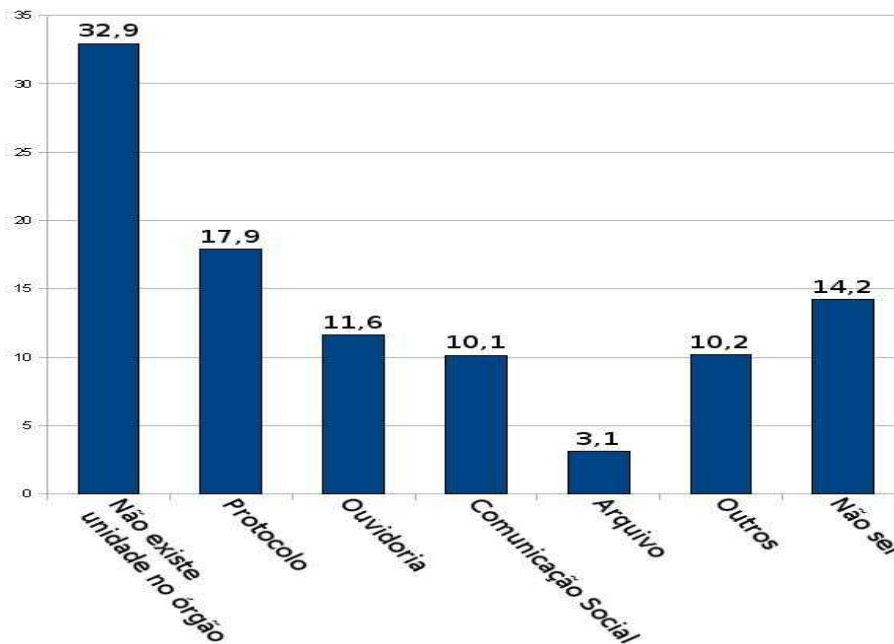


Gráfico 10 – Unidade responsável pelo atendimento de solicitação de informações

Quando perguntados sobre quem responde a estas solicitações do cidadão, a maioria, 53,19% aponta que é a própria unidade que detém as informações solicitadas. Aqui, a área de “Comunicação Social” se destaca em 10,9% das citações, e o índice de “não sei” ainda é mais considerável (17,7%).

“No órgão em que o(a) Sr.(a) trabalha, qual unidade está a cargo de responder às solicitações de acesso à informação pública formuladas pelo cidadão?”

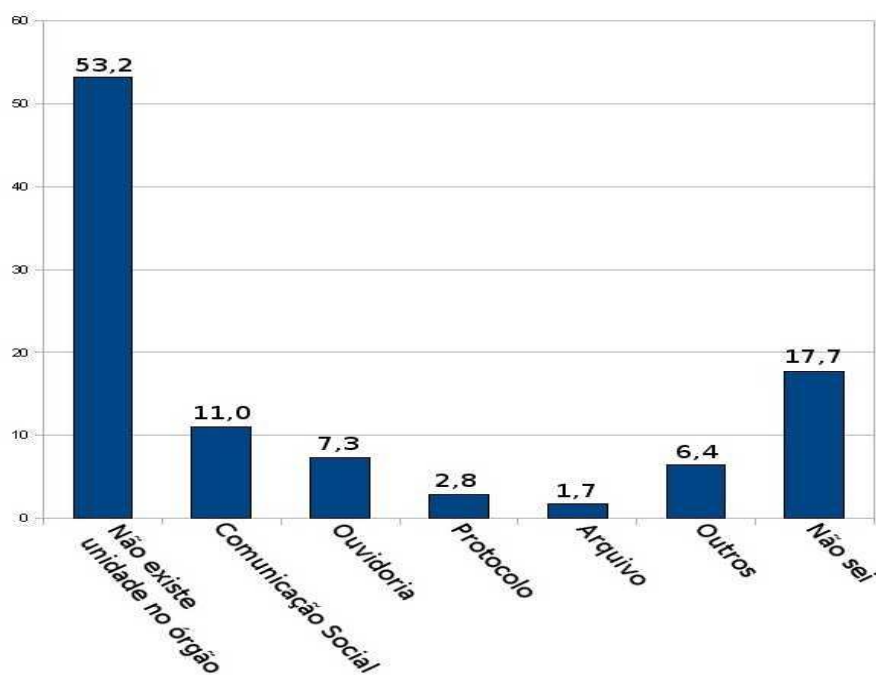
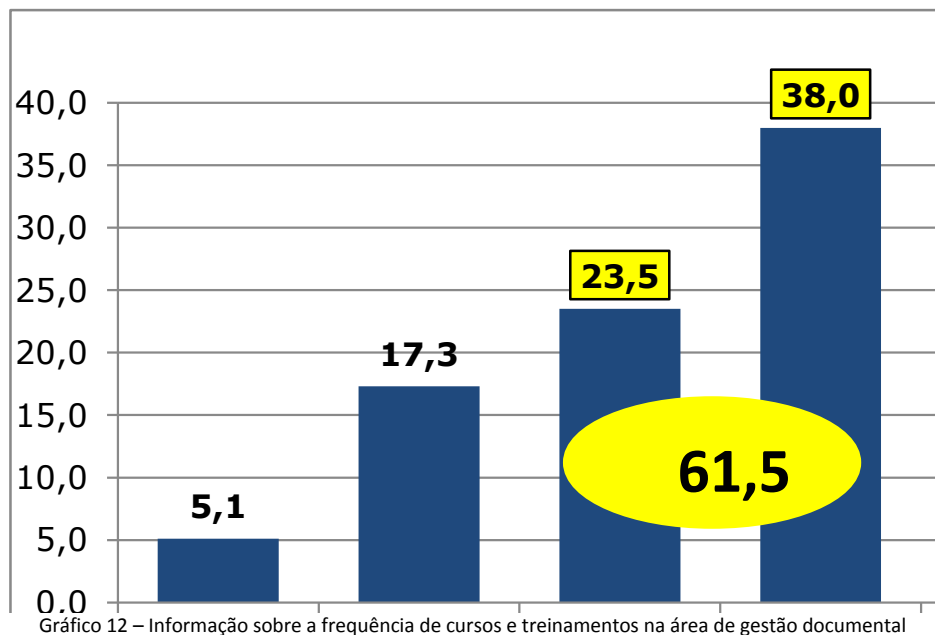


Gráfico 11 – Unidade responsável pela prestação da informação

Quanto à frequência de cursos e treinamentos sobre a gestão de documentos e segurança da informação, para 61,5% (“soma de “raramente” e “nunca”) dos servidores não há nenhuma regularidade na promoção de cursos e/ou treinamentos nestas áreas específicas.

Talvez, esses treinamentos estejam ocorrendo em áreas específicas, que podem ser consideradas como “ilhas” de excelência. Mas, se a questão for um maior envolvimento do servidor com a sociedade, através do atendimento às requisições de informação, os dados mostram que o servidor não se considera “preparado” para atuar nesse sentido, conforme observado no gráfico seguinte:

Com que frequência são realizados cursos e treinamentos sobre gestão de documentos e/ou segurança da informação em seu órgão ou entidade?



- **Capacidade da Administração para implementação da Lei de Acesso à Informação**

A maioria dos servidores entrevistados na etapa qualitativa da pesquisa considerou que a Administração Pública Federal não está preparada para cumprir a Lei de Acesso a Informações Públicas e que precisará passar por mudanças de ordem cultural, organizacional ou operacional para implementá-la. O interessante é que, quando questionados sobre seus próprios órgãos ou setores, a proporção de entrevistados que admite não estar preparado cai. Embora grande parte não conheça o conteúdo exato da lei, poucos afirmaram não estar prontos para implementar uma lei que amplie o acesso à informação.

Os principais problemas apontados foram:

- falta de organização, planejamento e sistematização das informações de cada área;
- limitada capacidade de resposta em caso de aumento significativo da demanda por informações;
- baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas e até mesmo dentro de um mesmo órgão;

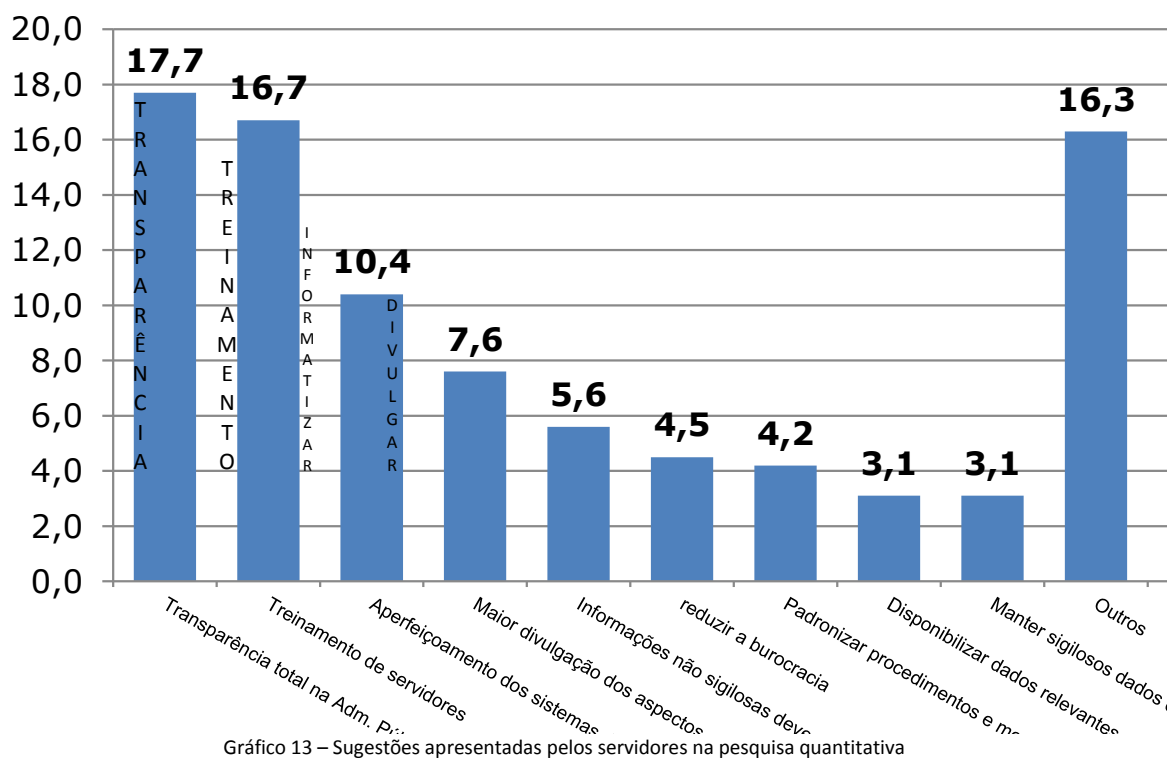
- baixa confiabilidade das bases de dados existentes, motivando temores de que os erros dos sistemas venham a ser utilizados de forma inadequada e danosa para o Estado ou para o governo;
- carência de recursos humanos destinados ao atendimento das solicitações de dados e informações e também de sua disponibilização proativa em face de maiores exigências de clareza, detalhamento e interatividade;
- perigo de a nova legislação cair em descrédito por falta de condições necessárias e suficientes à sua efetividade.

Ainda sobre a implementação da Lei, os servidores que participaram da pesquisa quantitativa apresentaram sugestões e observações:

- de acordo com os resultados, 17,7% dos servidores apontam a necessidade de transparência total na Administração Pública;
- outros 9,7% concordam com a transparência das informações públicas, mas fazem ressalvas para a necessidade de preservar determinados documentos (sigilosos, de Ciência e Tecnologia e ligados à segurança nacional);
- para 16,7% a transparência de informações públicas vai exigir, de imediato, treinamento de servidores para uma mudança na cultura do atendimento ao cidadão e trato da informação, e capacitação em Gestão Pública (2,1%);
- para 10,4% é preciso, antes, aperfeiçoar os sistemas de informatização nos diversos órgãos da Administração Pública, e padronizar procedimentos e modelos de requerimento e resposta para o acesso à informação (4,2%).

Essas sugestões estão consolidadas no gráfico abaixo:

Sugestões dos Servidores Públicos



Assim, o servidor, em sua grande maioria, não se opõe ao amplo acesso à informação pública, mas defende, para tanto, a modernização do Estado, principalmente, no que diz respeito à treinamento (mudança cultural) e tecnologia da informação.

- **Responsabilização funcional**

De modo geral, os servidores entrevistados na pesquisa qualitativa tenderam a reagir diante da ideia de responsabilização dos funcionários que deliberadamente se recusarem a prestar informação, cercado o seu assentimento geral a essa ideia, condicionando a sua concordância aos casos onde fica clara a impossibilidade prática do atendimento.

Assim, na visão dos respondentes, o funcionário não poderia ser responsabilizado ou punido se:

- a informação solicitada não estivesse ao seu próprio alcance ou ele não possuísse ou não tivesse condições de preparar o levantamento solicitado;

- a solicitação não encontrasse respaldo na própria lei de acesso a informação pública;
- a informação já fosse pública;
- o atendimento da solicitação não integrasse a lista de suas responsabilidades;
- o funcionário não houvesse sido devidamente treinado e capacitado para o cumprimento da nova lei.

Diante disso, a construção de um ambiente para efetiva aplicação da legislação de acesso à informação dependerá do envolvimento responsável do conjunto das equipes – e em particular dos seus respectivos líderes – na tarefa de gestão da informação, de modo que esse compromisso não fique restrito ao ‘funcionário do guichê de informações’ e também que problemas e dúvidas surgidos no cotidiano sejam analisados e discutidos por colegas, chefes e subordinados em busca de soluções que compatibilizem a obediência à lei com o máximo de satisfação do solicitante.

Além da suficiente explicitação das condições e dos mecanismos da responsabilização por meio de treinamentos e capacitações e outras ações de sensibilização, a pesquisa sugere ser importante que os órgãos e entidades da administração federal definam quais serão e em que níveis hierárquicos se situarão os funcionários ‘responsabilizáveis’ pelo não atendimento de solicitações de informação formuladas pelos cidadãos.

Neste tópico, aparentemente houve uma divergência de opiniões entre os participantes da pesquisa qualitativa e da quantitativa, pois nesta última, houve um alto grau de concordância (80,7%) dos respondentes, com relação ao fato do servidor ser responsabilizado ao se negar a prestar a informação pública ao cidadão.

- **CONCLUSÕES**

Este Sumário-Executivo apresentou os principais achados da Pesquisa "Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso a informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro". O diagnóstico demonstrou a diversidade de posicionamentos, percepções e práticas na Administração Federal sobre esta temática e apontou desafios a ser superados para a implementação da Lei de Acesso a Informação Pública.

Em termos gerais, é possível afirmar que há um movimento em curso de abertura e conscientização sobre a importância da transparência. Todos os órgãos e entidades participantes da pesquisa desenvolvem algum tipo de prática na área de transparência, com amplo uso das páginas eletrônicas para a publicação de notícias, informações, serviços e/ou relatórios. Em geral, há a percepção de que a disponibilização ativa de informação reduz os pedidos, sendo um jogo de soma positiva para Estado e sociedade. Além disso, praticamente todos os órgãos apontaram iniciativas ou planos de melhoria da gestão de informações e arquivos e de aumento da disponibilidade de informações nos sites.

Por outro lado, desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo, identificada principalmente na constante preocupação com o "mau uso" das informações pelo público, com a "má interpretação" ou "descontextualização das informações". A busca pelo controle das informações - o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo - apareceu como prática recorrente.

Isto porque, muitas vezes, as informações sob a guarda da Administração Pública são tratadas como sendo de propriedade do Estado, dos departamentos e em alguns casos dos próprios servidores, que as arquivam em seus computadores ou *pendrives* pessoais e as levam para casa. O controle das informações, especialmente dos bancos de dados, cria um status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos. Por isso, há resistência em disponibilizar informações não só para o público, mas às vezes até para outras áreas da Administração.

A questão do custo para a concessão da informação também foi um elemento destacado. O custo oportunidade ou o custo monetário em

termos de “homens-hora” dedicadas ao atendimento de solicitações foi salientado.

Além dos desafios relativos à mudança da cultura do segredo para uma cultura do acesso, há também obstáculos operacionais e técnicos. As práticas da administração são bastante diversas no que tange à gestão de informações. Enquanto algumas áreas já possuem sistemas de informação e bancos de dados modernos, processos digitalizados, sistemas e vários canais de comunicação com a sociedade, outras ainda estão na era do papel, enfrentando dificuldades para localizar documentos, sistematizar informações básicas e controlar o fluxo de pedidos e de respostas. Uniformizar esta realidade exigirá recursos financeiros e recursos humanos na área de Tecnologia da Informação.

Neste sentido, as mudanças necessárias no âmbito da Administração Pública Federal para se garantir a efetiva aplicação da Lei de Acesso à Informação Pública podem ser assim sintetizadas:

Culturais:

- definição clara do que é/não é informação pública, reduzindo drasticamente a margem de arbítrio pessoal para as decisões de denegação das solicitações/ não-disponibilização proativa de dados e informações da administração federal;
- enfrentamento de atitudes sedimentadas na forma da complexa cultura do papel – da gaveta e do *pendrive*, o que refletiria uma difusa sensação de que os funcionários públicos são proprietários da informação, podendo disponibilizá-la ou não ao seu critério;
- incentivo a uma nova cultura de produção e compartilhamento de bancos de dados (aí incluídos aqueles contendo informações primárias).

Organizacionais:

- estruturação e disseminação por toda a administração federal de áreas responsáveis e competentes para recebimento e acompanhamento de solicitações de informação, bem como de setores encarregados de supervisionar esse trabalho;

- abertura e manutenção de canais eficientes de comunicação entre os órgãos de Estado/governo e a sociedade, que considerem os anseios de todos os cidadãos, e não apenas dos chamados setores organizados;
- implantação de rotinas informatizadas para o fluxo entre solicitações e respostas;
- implementação de política - a um tempo uniforme e flexível - para arquivos de documentos e também para o arquivamento eletrônico nos órgãos da administração federal;
- desenvolvimento de programas de sensibilização, treinamento e capacitação dos recursos humanos com foco nas transformações exigidas pela futura lei de acesso a informação pública;
- fortalecimento das unidades de tecnologia da informação (recursos materiais e humanos) e dos canais de diálogo e troca de informações ou sugestões entre estas e as demais unidades dos órgãos federais.

Operacionais:

- universalização da gestão eletrônica de documentos e de acompanhamento de processos, com interfaces que permitam o acesso direto dos cidadãos interessados;
- estruturação e compatibilização de sistemas das várias repartições e órgãos federais;
- criação, ampliação, consolidação e disponibilização de bancos de dados (inclusive sistemas gerenciais permitindo o rastreamento de 'processos decisórios' internos), com um mínimo de obstáculos para o acesso do cidadão comum, a exemplo de senhas e outras exigências inibidoras de consultas ou solicitações;
- digitalização de documentos produzidos pelos órgãos e entidades da administração federal;
- ampliação da transparência proativa mediante sites bem desenhados e 'amistosos' ao cidadão interessado, o que contribuirá para aliviar o excesso de demandas por informações e dados;

- definição de orçamentos que possibilitem efetivamente o novo ambiente de acesso a informação pública federal acima delineado.

Para enfrentar todos esses desafios, além de flexibilidade e gradualismo, o sucesso na implementação da estratégia para a transição de uma cultura do segredo a uma cultura de transparência dependerá crucialmente de liderança, compreendida em duas dimensões fundamentais.

A primeira dimensão se traduzirá em garantir que, do núcleo de dirigentes e assessores encarregados tanto de fundamentar a regulamentação da futura lei quanto de cuidar da sua institucionalização (por meio de ações sistemáticas de divulgação, sensibilização, capacitação, treinamento e esclarecimento), façam, parte servidores pertencentes a órgãos federais que se destaquem no terreno das boas práticas de transparência e acesso a dados e informações, nas modalidades passiva e proativa.

Na segunda dimensão, situa-se o papel que caberá aos dirigentes dos órgãos federais como líderes do processo de mudança cultural, tecnológica e operacional, o que começa pelo seu compromisso de mergulhar no cotidiano da gestão de informação naqueles órgãos e dos problemas vivenciados pelos membros de sua equipe e colegas diretamente responsáveis pela função.

Ainda no que diz respeito à liderança desse processo de transformação, serão importantes os ‘parceiros estratégicos’ que podem e devem ser identificados e recrutados nos diversos órgãos federais. Esses serão os servidores que, por seu conhecimento, experiência e discernimento, poderão desempenhar o papel de conselheiros do núcleo de dirigentes e assessores incumbido de assegurar, em poucas palavras, que a Lei ‘pegue’.

Por fim, as estratégias de implementação da Lei devem focar também o fortalecimento dos valores democráticos e a consolidação de uma cultura de abertura e confiança. Certamente, os exemplos de boas práticas existentes, a aliança com as ouvidorias e assessorias de imprensa dos órgãos e a criação de incentivos positivos para a adesão dos corpos técnicos tenderão a contribuir para o sucesso da implementação e a consolidação do direito ao acesso a informação pública no Brasil.

ANEXO I

Modelo do questionário que serviu de roteiro às entrevistas da pesquisa qualitativa

Nome do(a) servidor(a):

Data de nasc.:

Cargo/ função:

Cargo efetivo: () sim () não

Tempo no serviço público federal:

Tempo neste cargo/função:

Obs.:

Questões

(Nota: a questão 1, abaixo – letras **a** até **d** –, deve ser encarada mais propriamente como subsídio para uma conversa introdutória com o entrevistado, a fim de lhe transmitir, genericamente, os focos de maior interesse da pesquisa.)

1) Como o entrevistado vê, compreende e percebe as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil:

- a) Percebe o Estado como distante da sociedade, ou não; como independente da sociedade, ou não?
- b) Qual o mais importante: o Estado ou a sociedade? De que modo? Até que ponto?

- c) A qual dos dois deve obrigações: ao Estado ou à sociedade? Por quê?
- d) Como entende a expressão funcionário público – e, de acordo com esse entendimento, o cargo que ocupa e a função que exerce?
- e) O que significa ser servidor público e ser servidor do público? Existe diferença, ou não? Explique, por favor.

2) Considera legítimo que um cidadão solicite informações sobre a sua área, repartição ou unidade e/ou os serviços que ela presta, ou não?

- a) O que acontece quando um cidadão solicita informações à sua área, repartição ou unidade e tais informações não dizem respeito a quem solicita?
- b) Os pedidos de informação formulados pelos cidadãos devem ser justificados ou não?
- c) Quais as informações que devem ser divulgadas em sua área, repartição ou unidade? E quais aquelas que não devem ser divulgadas em sua área, re-partição ou unidade?
- d) Os e-mails institucionais (.gov) dos servidores públicos devem ser considerados informação pública, ou não? Por quê?

3) Como a sua área, repartição ou unidade lida com as informações públicas:

- a) Como/quem as produz e registra?
- b) Como/quem as armazena (gestão de documentos)?
- c) Como/quem as classifica (divulgação mais ou menos ampla)?
- d) Como/quem as disponibiliza (por telefone, por e-mail, por correspondência postal ...)?

e) É necessário que o solicitante (cidadão ou outro órgão) se identifique antes de receber a informação demandada, ou não?

f) Em média, quanto tempo decorre entre a solicitação e a 'entrega' da in-formação? Por favor, comente, se julgar necessário.

4) Considera legítimo que o estado proteja sob sigilo absoluto e permanente determinadas informações, ou não? Caso sim, que tipos de informação se enquadrariam nesses casos? Qual seria a autoridade que deveria ser responsável por classificá-las e qual o melhor procedimento a ser adotado?

5) O que pensa da ideia de se instituírem regras claras para o amplo acesso do cidadão às informações sob controle do Estado?

-- Tramita no Congresso Nacional e está prestes a virar lei projeto que prevê o amplo acesso a informação pública. De acordo com ele, a divulgação será a regra e o sigilo a exceção:

a) Você conhece esse projeto de lei, ou não?

b) A administração pública está preparada para cumprir essa futura lei, ou não? Por quê? E a sua área, repartição ou unidade? Explique, por favor.

c) Haverá necessidade de mudanças para adaptar a administração pública à nova lei, ou não? Caso sim, por favor, explique.

6) V. crê que que o funcionário que se negue a prestar informação solicitada por um cidadão deve ser responsabilizado por isso, ou não? Explique, por favor.

7) Acrescente, por favor, qualquer outra observação que considere relevante para o tema aqui tratado.

Muito obrigado (a)!

ANEXO II

Modelo do questionário da pesquisa quantitativa

I – PERFIL DO RESPONDENTE

[Q1]. Em qual unidade está trabalhando atualmente:
[_____]

[Q1A]. Qual é seu cargo atual: [_____]

[Q2]. Há quanto tempo está trabalhando nesse cargo?

1. Menos de 1 ano 2. de 1 a 5 anos 3. de 6 a 10 anos 4. de 11 a 20 anos
5. de 21 a 30 anos 6. de 31 a 40 anos 7. mais de 40 anos

[Q2A]. E há quanto tempo o Sr.(a) trabalha no serviço público federal?

1. Menos de 1 ano 2. de 1 a 5 anos 3. de 6 a 10 anos 4. de 11 a 20 anos
5. de 21 a 30 anos 6. de 31 a 40 anos 7. mais de 40 anos

[Q3]. Em qual faixa de idade o Sr.(a) se enquadra?

1. 18 a 25 anos 2. 26 a 35 anos 3. 36 a 45 anos 4. 46 a 55 anos
5. 56 a 65 anos 6. Mais de 66 anos

[Q4]. Qual é seu gênero:

1. Masculino 2. Feminino

[Q5]. Qual o seu grau de escolaridade?

1. Ensino Fundamental Incompleto 2. Ensino Fundamental Completo
3. Ensino Médio Incompleto 4. Ensino Médio Completo
5. Ensino Técnico Incompleto 6. Ensino Técnico Completo
7. Ensino Superior Incompleto 8. Ensino Superior Completo
9. Pós Graduação Incompleto 10. Pós Graduação Completo

[Q6]. Em qual estado o Sr. (a) está trabalhando no momento?

1. Acre - AC 2. Alagoas - AL 3. Amapá - AP
4. Amazonas - AM 5. Bahia - BA 6. Ceará - CE
7. Distrito Federal - DF 8. Espírito Santo - ES 9. Goiás - GO
10. Maranhão - MA 11. Mato Grosso - MT 12. Mato G do Sul MS
13. Minas Gerais - MG 14. Pará - PA 15. Paraíba - PB
16. Paraná - PR 17. Pernambuco - PE 18. Piauí - PI
19. Rio de Janeiro - RJ 20. Rio G. do Norte - RN 21. Rio Grande do Sul - RS
22. Rondônia - RO 23. Roraima - RR 24. Santa Catarina - SC
21. São Paulo - SP 22. Sergipe - SE 23. Tocantins - TO

[Q7]. Como Ingressou no serviço público?

1. Concurso
2. Cargo em Comissão
3. Outro. Qual: _____

II – OPINIÕES SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO

[Q8]. Como o Sr. (a) percebe a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil?

1. A relação entre o Estado e a sociedade é próxima
2. A relação entre o Estado e a sociedade é distante

[Q9]. O servidor público deve mais obrigações:

1. Ao Estado
2. À Sociedade
3. Ao Governo
4. Aos seus superiores hierárquicos
5. Aos seus colegas de trabalho
7. Outros. Quais: _____

[Q10]. Assinale a palavra que melhor caracteriza o servidor público:

1. Coletividade
2. Responsabilidade
3. Compromisso
4. Ascensão
5. Vocação
6. Estabilidade
7. Hierarquia
8. Eficiência
9. Outra. Especifique: _____

[Q11]. Gostaria que o Sr. (a) avaliasse alguns aspectos dizendo o quanto concorda ou discorda dos itens mencionados (DT=Discordo totalmente; D=Discordo; C=Concordo; CT=Concordo totalmente; NS=Não sei):

| | ITENS | DT | D | C | CT | NS |
|---|---|----|---|---|----|----|
| 1 | O Estado é o guardião da informação pública, mas esta pertence à sociedade | | | | | |
| 2 | Todo cidadão tem o direito de acesso a qualquer informação pública (ou seja, aquela não classificada como sigilosa), sem precisar justificar sua solicitação, e a Administração Pública tem a obrigação de atendê-lo dentro de um prazo previamente estabelecido. | | | | | |
| 3 | O servidor público que se nega a prestar informação pública solicitada pelo cidadão deve ser responsabilizado por isso. | | | | | |
| 4 | Há informações que, pela sua natureza, devem ser eternamente mantidas sob sigilo. | | | | | |

[Q12]. Com a adoção de uma política de amplo acesso a informação pública, qual entre os setores abaixo mais faria solicitações?

1. O cidadão comum
2. Organizações não governamentais
3. Jornalistas
4. Empresas Privadas
5. Pesquisadores e Acadêmicos
6. Políticos
7. A Própria Administração Pública
8. Outros. Quais: _____

[Q13]. A implementação de uma política de amplo acesso do cidadão a informação pública teria como principal impacto **POSITIVO**: (MARCAR UMA OPÇÃO)

1. Mais transparência sobre as atividades da Administração Pública
2. Ampliação substancial do acesso a informação da Administração Pública
3. Aproximação entre o cidadão e a Administração Pública
4. Redução, combate e prevenção da corrupção

5. Maior respeito aos direitos humanos
6. Fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública
7. Aumento da confiança do cidadão na Administração Pública
8. Conscientização do servidor público quanto ao seu papel
9. Aumento da sua satisfação no trabalho.
10. Nenhum
11. Outro. Qual: _____

[Q14]. A implementação de uma política de amplo acesso do cidadão a informação pública teria como principal impacto **NEGATIVO**: (MARCAR UMA OPÇÃO)

1. Má utilização das informações obtidas
2. Aumento da carga de trabalho do servidor público
3. Uso indevido dessas informações pela imprensa
4. Uso político das informações obtidas
5. Solicitações excessivas e descabidas
6. Maior burocratização (“emperramento da máquina”) da Administração Pública
7. Mais conflitos entre o cidadão e a Administração Pública
8. Vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados
9. Alienação e desmotivação do servidor público
10. Nenhum
11. Outro. Qual: _____

[Q15]. Gostaria que o Sr. (a) avaliasse alguns aspectos dizendo o quanto concorda ou discorda dos itens mencionados (DT=Discordo totalmente; D=Discordo; C=Concordo; CT=Concordo totalmente; NS=Não sei):

| | ITENS | DT | D | C | CT | NS |
|---|---|----|---|---|----|----|
| 1 | O benefício de uma política de amplo acesso a informação pública seria superior a qualquer ônus envolvido na sua implementação (tempo, trabalho, recursos, riscos). | | | | | |
| 2 | O ônus envolvido na implementação de uma política de amplo acesso a informação pública (tempo, trabalho, recursos, riscos) é superior a qualquer benefício. | | | | | |
| 3 | A implementação de uma política de amplo acesso a informação pública é importante, mas só deveria ser priorizada se não implicasse trabalho e custos adicionais | | | | | |
| 4 | A área em que Sr. (a) trabalha não teria dificuldade para implementar uma política de amplo acesso a informação pública porque já possui uma cultura de divulgar informações | | | | | |
| 5 | A área em que Sr. (a) trabalha não teria dificuldade para implementar uma política de amplo acesso a informação pública porque está estruturada para atender essas solicitações | | | | | |
| 6 | O Governo Federal está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública. | | | | | |

III – ESTRUTURA DA ÁREA LOCADA

[Q16]. Atualmente, na área em que o Sr. (a) trabalha, o atendimento de solicitações de acesso a informação pública formuladas pelo cidadão está a cargo de qual unidade? Marque uma opção:

1. Arquivo
2. Protocolo
3. Ouvidoria
4. Comunicação Social

- 5. A Unidade que detém informação solicitada
- 6. Não sei
- 7. Outra. Quais: [_____]

[Q17]. A área em que o Sr. (a) trabalha promove cursos e treinamentos sobre gestão de documentos e/ou segurança da informação com que regularidade? Marque uma opção:

- 1. Sempre
- 2. Algumas Vezes
- 3. Raramente
- 4. Nunca
- 5. Não Sei

[Q18]. A área em que o Sr. (a) trabalha possui sistema eletrônico de protocolo e tramitação de documentos?

- 1. Sim
- 2. Não
- 3. Não sei

[Q19]. Acrescente qualquer observação que julgue pertinente e útil à gestão da informação pública na área em que V. trabalha, ou em outras áreas da Administração Pública.

[_____]
_____]
[_____]
_____]
[_____]
_____]
[_____]
_____]

[19]. O Sr. (a) tem conhecimento de que tramita no Congresso Nacional, com grande probabilidade de se converter em lei dentro em breve, um projeto que garante amplo acesso do cidadão à informação pública?

- 1. Sim
- 2. Não