



O acesso à informação na gestão pública: dificuldades enfrentadas pelo poder executivo municipal de Londrina (PR)
The access to information in public management: difficulties faced by the municipal executive of Londrina (PR)

Fabiana Borelli Amorim¹

Adriano Stadler²

Resumo

O acesso à informação pública é direito assegurado a qualquer cidadão pela Constituição Brasileira, garantido pela Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, em vigor a partir de maio de 2012, sendo responsabilidade dos órgãos da administração pública, a criação e gestão de instrumentos visando tornar acessível ao cidadão tais informações. Este estudo objetiva investigar as dificuldades enfrentadas pelos órgãos públicos do executivo de Londrina (PR) na disponibilização eficaz de informações públicas. Metodologicamente o estudo se caracteriza como sendo descritivo, de abordagem quali-quantitativa, sendo que os dados foram levantados, primeiramente por meio de análise documental e posteriormente pela aplicação de questionários. Os resultados demonstram que apesar de satisfatório conhecimento dos servidores públicos entrevistados acerca da LAI, ainda existe a cultura de proteção quanto à divulgação dos dados públicos. Os resultados também comprovaram a contribuição da informatização no atendimento dos pedidos de acesso à informação. Ao final são apresentadas as conclusões e algumas sugestões que vão ao encontro das necessidades informacionais, tecnológicas e de capacitação, amplamente discutidas por estudiosos da área de transparência governamental.

Palavras-chave: Gestão da informação. Tecnologia de Informação e Comunicação. Setor público. Transparência governamental.

Abstract

Access to public information is guaranteed to any citizen by the Brazilian Constitution, guaranteed by the Law on Access to Information (LAI) in 2011, effective as of May 2012, being the responsibility of public administration bodies, the creation and management of instruments to make such information accessible to the citizen. This study aims to investigate the difficulties faced by the public organs of the Londrina (PR) executive in the effective

¹ Mestre em Gestão de Informação, Administradora e Gerente de Arquivo Público na Prefeitura do Município de Londrina/PR.

² Doutor em Administração e Turismo, Professor do Instituto Federal do Paraná (IFPR).

provision of public information. Methodologically the study is characterized as being descriptive, with a qualitative-quantitative approach, and the data were collected, firstly through documentary analysis and later by the application of questionnaires. The results demonstrate that despite the satisfactory knowledge of the civil servants interviewed about LAI, there is still a culture of protection regarding the dissemination of public data. The results also confirmed the contribution of computerization in the fulfillment of requests for access to information. At the end the conclusions and some suggestions are presented that meet the information, technological and training needs, widely discussed by scholars in the area of government transparency.

Keywords: Government transparency. Information and communication technology. Information management. Public sector.

Introdução

O acesso à informação dos órgãos públicos ou entidades é um direito assegurado a qualquer cidadão brasileiro, conforme previsto no Art. 5º inciso XXXIII e Art. 37, §3º, inc. II, da Constituição Federal de 1988. Entretanto, observa-se que esse direito vem se limitando apenas à disponibilização de dados, com deficitária atenção quanto à linguagem ou à sua abrangência social, fator este que dificulta a observação e o controle social/civil sobre os atos administrativos praticados.

Ademais, o regramento brasileiro pós CF de 1988, trata de questões relacionadas à transparência governamental e ao acesso a informações públicas, como pode-se citar: a) Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu instrumentos de transparência da gestão fiscal das finanças públicas; b) Decreto Federal nº 6.170/2007, que instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV); c) Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à LRF e ampliou os mecanismos de transparência pública; e) Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no texto constitucional e; f) Lei 13.460/2017, que prevê em seu art. 7º a elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Usuário, para informa-lo dos serviços prestados pelo órgão ou entidade públicos.

Com o advento da LAI, e sua entrada em vigor em 2012, espera-se haver a consolidação da disponibilidade da informação pública, tendo em vista tratar-se de um direito, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas.

No primeiro ano após a vigência da referida lei, em 2013, houve 86.661 pedidos de acesso à informação registrados no governo federal por meio do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). Estes números foram gradativamente aumentados, sendo que em 2014 passaram para 90.167, em 2015, 2016 e 2017 o número de pedidos registrados foram 102.423, 111.669 e 121.536 respectivamente. Tais dados demonstram maior conscientização da sociedade quanto ao seu direito de acesso à informação, o que se configura em um desafio para a gestão pública.

Depreende-se, nesse sentido, que a transparência na administração pública passa a ser o foco de uma nova discussão no país, cujo objetivo é propiciar a participação mais efetiva da população nas ações dos gestores públicos.

Carlos (2008) aponta que o dever da transparência pública é fundamental para os preceitos éticos e jurídicos, visto que cabe aos agentes do Estado, como defensores da coisa pública, a comunicação de seus atos, uma vez que representam todas as pessoas que integram a sociedade. Entretanto, ainda o cidadão e instituições representativas da sociedade encontram dificuldades de acesso a informações nas prefeituras brasileiras, contrapondo a legislação que preconiza a transparência dos atos públicos contidos em documentos, prevalecendo assim, o seu sigilo. No âmbito municipal, conforme Souza (2016) há alguns anos já existem no Brasil, leis que exigem transparência dos gestores públicos, mas ainda não é possível dizer que elas são eficazes, pelo menos quando se trata de prefeituras e câmaras municipais.

Assim, coube a este estudo questionar: quais os desafios de órgãos públicos em oferecer de forma eficaz e eficiente informações públicas, diante do aumento da demanda da população? Para responder a tal questionamento, buscou-se identificar as dificuldades enfrentadas pelo executivo municipal de Londrina (PR) para atender às demandas legais e da população quanto à disponibilização de informações públicas.

A relevância deste estudo é justificada ao verificar que, apesar da legislação ter sido aprimorada no sentido de cobrar dos gestores públicos ações mais transparentes, ainda existem dificuldades em se adequar aos moldes da cultura de transparência, em transposição à cultura do sigilo.

Análises recentes do Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), segundo Garrido (2017), apontam que doze prefeituras do Estado do Paraná descumprem a lei que regula os portais da transparência. Isso demonstra que, apesar das imposições legais, ainda não se percebe um preparo dos órgãos dos executivos municipais em atender o direito que todos possuem de receber informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral, preconizado na Carta Magna.

Por meio de dados divulgados da Escala Brasil Transparente (EBT), da Controladoria Geral da União (CGU), a prefeitura de Londrina no ano de 2017, caiu da 81ª para a 582ª posição dentre um panorama de transparência dos governos municipais do país (GUERIN, 2017). Estes dados demonstram a urgente necessidade de identificar as possibilidades de melhorias de atendimento das demandas de informação dos cidadãos londrinenses, haja vista a informação ser a principal aliada ao princípio da transparência como instrumento de controle social, garantindo maior participação da população nas ações tomadas pelos gestores da área pública.

Referencial Teórico

2.1 O acesso à informação em instituições públicas

A organização pública é constituída por órgãos e entidades que possuem o objetivo de desempenhar a atividade administrativa do Estado. No setor público, todos os atos administrativos são definidos pela legislação vigente, configurando assim seu funcionamento por meio de regras impessoais e escritas numa estrutura hierárquica, bastante vinculada ao conceito burocrático.

A administração burocrática tem em seu núcleo de atividades a produção e organização da informação, conforme postulado por Weber:

A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço [...] O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo “público”, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma “repartição” (Weber, 1982 p. 230).

A burocracia “busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. A administração burocrática consiste no exercício de dominação baseado no saber” (Maximiano, 2007, p. 44). Em uma organização burocrática predomina o respeito às normas e regras da empresa, obediência à hierarquia e busca de segurança e estabilidade. Estas características são evidenciadas em organizações mais formais e conservadoras, nas quais não existem riscos elevados, sendo que “o lema deste tipo de organizações é a estabilidade, previsibilidade e eficiência” (Ferreira & Hill, 2007, p. 11).

Bergue (2014) menciona que os pressupostos da burocracia consolidam a dinâmica da organização pública e o entendimento destes aspectos influencia diretamente nas pessoas e no seu comportamento no ambiente organizacional. Pires e Macêdo (2006) acrescentam que a administração pública brasileira se situa na dicotomia, sendo que, de um lado, impera a burocracia, reguladora, centralizadora e avessa às mudanças sobre as formas de operar do aparelho do Estado; em contrapartida, há outro lado, que favorece as forças inovadoras, mas que encontram muita dificuldade para implementar de maneira efetiva projetos de reforma.

Levando-se em consideração que as informações são produzidas ou estão em posse da administração pública e que tais órgãos possuem o temor de divulgar informações, convém destacar a necessidade de mudança cultural dos membros deste tipo de organização, resultando em uma dicotomia, pois:

Tanto os avanços democráticos como os tecnológicos conduzem a um reconhecimento generalizado da informação pública como um direito humano, fato que contraria a ideia de que os órgãos públicos devem controlar e deter a informação que produzem ou mantêm. A estes caberia atuar como protetores desse bem público. (Batista, 2010, p. 65).

A informação pública pode ser compreendida como “um bem público [...] que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada” (Batista, 2010, p.40). Com a promulgação da Lei 12.527 em 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), oportunizou-se maior cumprimento da garantia constitucional de que qualquer cidadão possa requerer informações aos órgãos governamentais, denominada transparência passiva, como também determina a divulgação, independentemente de

solicitações de informações de interesse geral ou coletivo, por meio de uma transparência ativa.

Esta lei ainda prevê que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção, sendo que as restrições de acesso às informações limitam-se aos dados pessoais, as informações classificadas por autoridades como sigilosas e as informações sigilosas com base em outras leis. Estabelece também prazos máximos para a classificação de informação, a partir de sua produção, da seguinte maneira:

- Reservado: 05 anos, sem possibilidade de prorrogação;
- Secreto: 15 anos, sem possibilidade de prorrogação;
- Ultrassecreto: 25 anos, prorrogado uma única vez por igual período.

Raminelli e Oliveira (2014) apontam para o interesse de uma minoria em ocultar informações em benefício próprio, o que impacta diretamente na população, pois quando detentora de informações pode interferir e até mesmo controlar as ações e políticas governamentais. A busca é pelo cumprimento efetivo de leis, como a de acesso à informação, por parte dos órgãos e entidades do poder público. Somente com uma gestão transparente, com amplo acesso e divulgação de informações é que se poderá consolidar o efetivo fortalecimento do regime democrático brasileiro. Desta maneira, percebe-se que os órgãos públicos encontram em evolução quanto à inovação de suas práticas administrativas com a adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), mas que ainda existe forte influência de proteção das informações públicas.

Apesar de esclarecida legalmente a necessidade de disponibilização da informação pública, cabe considerar as peculiaridades das organizações governamentais, as quais produzem ou detêm os dados que carecem ser disponibilizados.

2.2 A Transparência Governamental

Vislumbrando maior transparência na gestão pública, a cobrança realizada por entidades da sociedade civil, por meio da disponibilização de informações para a promoção da transparência dos atos públicos tem contribuído para tornar a LAI uma ferramenta de interação entre cidadãos e órgãos públicos.

Cabe aqui uma reflexão sobre os atos governamentais frente a essa necessidade democrática de transparência. Em 29 de setembro de 2016, foi promulgada pelo Presidente da República a Lei nº 13.341, que, dentre outros, transformou a Controladoria-Geral da União (CGU) em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). Para servidores federais e especialistas, tal mudança pode gerar a perda de identidade e o enfraquecimento da independência no trabalho de combate à corrupção. Para Ravazzano (2016), no âmbito do Poder Executivo Federal com esta legislação, o combate à corrupção ficará prejudicado, pois o Ministério está subordinado à presidência da república.

Um dos programas implantados pela CGU, em maio de 2015, foi o Brasil Transparente, que foi um programa criado pela Controladoria-Geral da União para auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de governo transparente, previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Ressalta-se que a administração pública pode contar com as TICs para facilitar a oferta de informações e de serviços públicos,

[...] para promoção de mecanismos de governança tanto no incremento da capacidade cívica e de capital social, quanto na promoção do desenvolvimento econômico, eficiência governamental e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil. (Ruediger, 2003, p.1260).

Depreende-se, portanto, que a transparência e o controle social somente poderão ocorrer “quando forem implementados, de forma ampla, instrumentos informacionais de divulgação das ações de governo e estruturas para receber e para processar as reclamações da população” (Malmegrin, 2014, p. 58). A transparência para a administração pública é “uma tendência ampliada diante do conceito de governo eletrônico, que, além de modernizar os serviços prestados, proporciona maior interação e democratização na relação entre o cidadão e o Governo” (Raminelli & Oliveira, 2014: 159).

A adoção do Governo Eletrônico (e-GOV) refere-se à utilização de ferramentas tecnológicas com vista à modernização dos serviços e da gestão pública, por meio do aumento da participação popular no processo democrático. Nesse sentido, as TICs contribuem (auxiliam no atendimento) para atender às necessidades da sociedade como: ampliar a cidadania, aumentar a transparência na gestão e incrementar a participação popular como agente fiscalizador do poder público.

Entretanto, muitos aspectos devem ser levados em consideração para a adoção de ações de governança eletrônica por parte dos órgãos públicos, em particular no que se refere aos seus objetivos, pois um governo eletrônico não é simplesmente um governo informatizado (Chahin, Cunha & Knight, 2004).

Para Amorim (2010, p. 32-33), um dos desafios para se implementar programas de governança eletrônica,

[...] é fazer que os indivíduos da organização utilizem os sistemas informatizados de maneira que todas as informações sejam neles registradas, uma vez que se nota uma propensão das pessoas no registro em papel. Neste sentido, é necessário haver uma mudança na cultura de apego ao papel e aos atos presenciais, o que se percebe ser uma dificuldade da disfunção burocrática (Amorim, 2010, p. 32-33).

A expectativa é de que a tecnologia da informação aliada ao ambiente informacional possa construir uma nova “cultura, de levar à ruptura, admitindo-se que existem tantas formas de lidar com o mundo, quantas existem de experiências e de condições de vida” (Marteleto, 1994, p.133). Diante deste contexto, de avanço das TICs, os sistemas de informação automatizados podem ser considerados um instrumento poderoso de transformação, desde que considerados fatores como cultura, estrutura e processos organizacionais.

Metodologia

O presente estudo de natureza quali-quantitativa envolveu aspectos relacionados à gestão pública e ciência da informação, com o intuito de discutir as disfunções presentes no cotidiano do objeto de investigação (Prefeitura Municipal de Londrina PR.). Possui caráter descritivo, visando aprofundar o conhecimento sobre o objeto estudado, para posterior identificação das características que o envolvem (Vergara, 2007).

Utilizou inicialmente a pesquisa documental, especialmente nos instrumentos de gestão documental (plano de classificação e tabela de temporalidade), os quais estão disponíveis na página da prefeitura na internet. Também recorreu-se à sistemas informatizados utilizados pela Prefeitura, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e informações disponibilizadas no Portal de Transparência do Município.

A aplicação de pesquisa *survey* envolveu a aplicação de questionários estruturados, com base em conceitos referentes à TICs, transparência governamental, bem como na Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. Desta forma, considera-se a pesquisa quantitativa adequada à medida que os dados coletados buscam esclarecer algum aspecto da questão investigada (Godoy, 1995).

O universo da pesquisa envolve servidores da prefeitura do Município de Londrina, que conta aproximadamente 10.000 profissionais. A amostra da pesquisa foram os sujeitos que são membros de comissão de avaliação de documentos setoriais, tendo representantes em todas as secretarias e órgãos da administração direta e indireta do município. Foram enviados 230 questionários online para pessoas participantes da amostra, dos quais 71 foram respondidos corretamente e considerados válidos para as análises dos dados, representando 31% do total de questionários enviados. Os dados resultantes da pesquisa permitiu obter uma visão ampla acerca dos resultados, por meio da triangulação dos resultados entre diferentes métodos de pesquisa (Minayo, Souza, Constantino & Santos, 2005).

A cidade de Londrina situa-se na região norte do estado do Paraná, que surgiu em 1929, como primeiro posto avançado de um projeto inglês. A criação do Município ocorreu cinco anos mais tarde, através do Decreto Estadual nº 2.519, assinado pelo interventor Manoel Ribas, em 3 de dezembro de 1934. Sua instalação ocorreu em 10 de dezembro do mesmo ano, data em que se comemora o aniversário da cidade. Atualmente a Prefeitura de Londrina possui 19 (dezenove) secretarias, 5 (cinco) autarquias, 1 (uma) fundação e 3 (três) sociedades de economia mista. Conta com um quadro de mais de 10.000 servidores efetivos e comissionados para atender em torno de 560.000 habitantes.

Considerando este universo da pesquisa bastante abrangente, o que torna um fator limitante a aplicação em sua totalidade, foi adotado um critério de amostragem probabilística para viabilizar o estudo, que:

[...] fundamenta-se em técnicas estatísticas que visam garantir que a escolha aleatória de indivíduos ou fenômenos pesquisados possa resultar na mesma probabilidade, ou seja, que não tenha nenhum viés determinado pela intenção do pesquisador (Birochi, 2015, p. 93).

Dentro da amostragem probabilística optou-se pela amostragem aleatória simples, selecionando elementos da população que representam as atividades de gestão de informações e de documentos e também que atuam de forma direta no atendimento das solicitações de acesso à informação, compreendendo um total de 230 servidores. O quantitativo dessa amostra foi obtido a partir do cálculo de uma população aproximada de 10.000 pessoas, com grau de confiança de 95% e margem de erro de 6%.

Análise e Discussão dos Resultados

4.1 Conhecimento da Lei de Acesso à Informação

Com relação ao nível de conhecimento da LAI, constatou-se que a grande maioria dos respondentes (84,5%) possui conhecimento da referida Lei, em oposição a 15,5% que afirmaram não conhecê-la. Considera-se expressivo o número de respondentes que desconhecem a Lei, tendo em vista que a distribuição dos questionários foi direcionada a servidores públicos que atuam na área de gestão da informação e de documentos no Município.

No que se refere aos meios de divulgação através dos quais os servidores alcançaram conhecimento da Lei, obteve-se o retorno de 60 respostas, as quais estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1
Meios de divulgação da Lei de Acesso à Informação

Meio de divulgação	Frequência	Percentual
Imprensa	09	15
Prefeitura (serviço público)	35	58
<i>Internet</i>	14	23
Eventos de capacitação	09	15

Nota. Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Constata-se que o formato de divulgação oferecido pelo Município tem surtido efeito positivo para a maioria dos entrevistados (58%), entretanto apenas 15% afirmaram ter conhecido a Lei em eventos de capacitação, tendo alguns respondentes citando cursos

oferecidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do Governo Federal (5%) e pela própria Prefeitura de Londrina (5%). Tal resultado pode ser analisado como uma necessidade de fomentar a massificação de cursos de capacitação em prol do acesso à informação. Vale destacar que, 8,6% dos entrevistados concordam com a relevância de eventos de capacitação sobre acesso à informação, sendo que destes, mais de 80% concordam de forma total, conforme Gráfico 1.

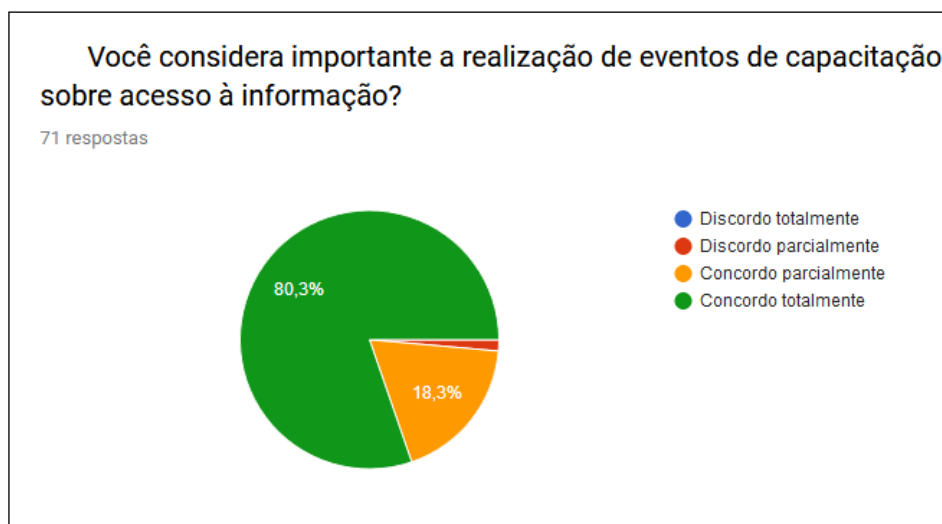


Gráfico 1. Importância de eventos de capacitação

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Importante também salientar o apontado na Tabela 1, que a Internet se configura como meio de comunicação eficaz para 23% dos entrevistados contra 15% da imprensa, destacando-se do meio de comunicação tradicional. Neste sentido, cabe analisar a influência das TICs no processo de disponibilização das informações públicas.

4.2 O uso da tecnologia para disponibilizar informações

A Prefeitura de Londrina implantou, em novembro de 2016, a tramitação e o acompanhamento das solicitações de informações por meio de sistema informatizado. Diante disso, coube questionar se a informatização destes pedidos contribuiu para o atendimento das solicitações, sendo que o resultado é apresentado no Gráfico 2.

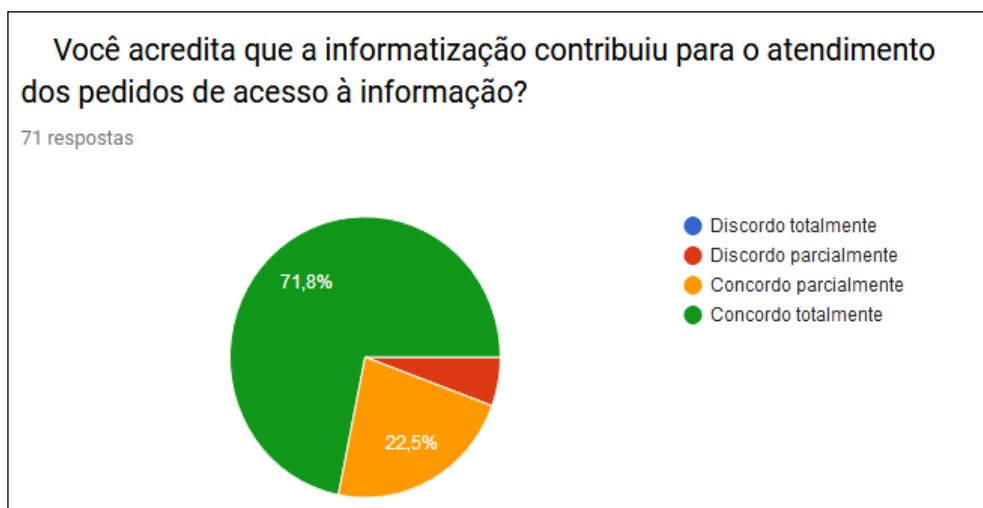


Gráfico 2. Concordância sobre o auxílio da informatização para o acesso à informação
Fonte: Pesquisa de campo (2018).

O Gráfico 2 demonstra alta concordância quanto ao atendimento dos pedidos de acesso a informação, demonstrando que a gestão da mudança em Tecnologia da Informação (TI) aumenta a percepção de qualidade dos serviços (Santos & Urban, 2016). Aos que concordaram com a afirmação, questionou-se quais seriam estas contribuições, resultando em 66 respostas, conforme demonstrado no Gráfico 3.

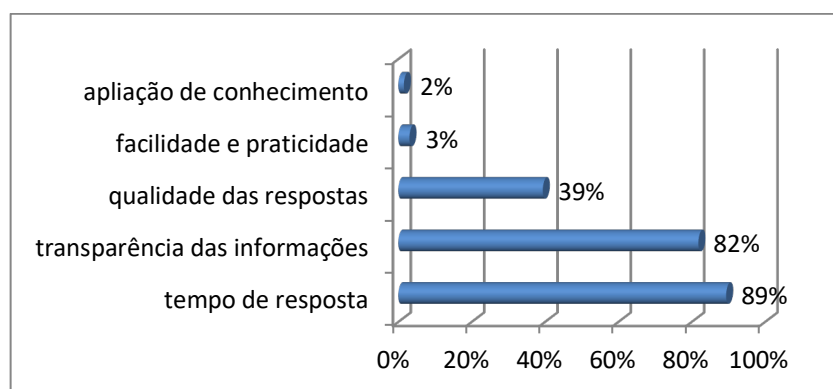


Gráfico 3. Contribuição da informatização para o acesso à informação
Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Ainda sobre as TICs, ao serem questionados sobre a importância para que o cidadão tenha acesso às informações pela Internet, percebeu-se que a maioria (98,6%), considera importante a transparência das informações por meio da rede mundial de computadores, conforme demonstrado pelo gráfico 4.

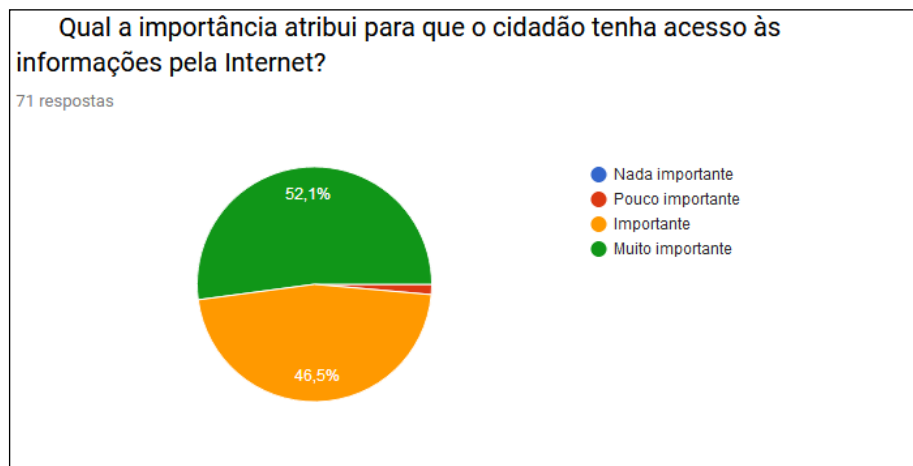


Gráfico 4. - Importância da disponibilização de informações pela *Internet*.

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Este cenário demonstra que a Internet se configura como um poderoso instrumento para dar publicidade às informações, permitindo maior possibilidade de participação popular e democratização da informação, conforme apontado pelos autores Ruediger (2003) e Malmegrin (2014) no referencial teórico deste estudo.

Ainda neste tema, com relação à pesquisa documental, recorreu-se ao sistema informatizado que tramita e acompanha os pedidos de acesso à informação e aos relatórios disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura do Município de Londrina, cujos resultados estão na Tabela 2.

Tabela 2

Dados sobre pedidos de acesso à informação no Município

Ano	Nº de pedidos	Média de atendimento (dias)
2012	15	117
2013	103	63
2014	83	20
2015	64	30
2016	* dados não disponíveis no site	
2016	26	07
2017	622	10
2018 (jan-ago)	466	10

Nota. Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Constata-se com estes dados que a informatização dos pedidos de acesso contribuiu tanto para a ampliação das solicitações de informação quanto para a redução do tempo médio de atendimento.

Sendo assim, percebe-se o início de um acultramento dos servidores ao uso de sistemas informatizados, conforme apontado por Amorim (2010) devido à necessidade demandada pela população. Convém destacar que a Lei determina que o atendimento destes pedidos deve ser em até 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias, mediante solicitação expressa da unidade competente. Desta maneira, com a informatização foi possível, apesar do aumento da demanda, atender os quesitos legais impostos à administração pública.

4.3 A cultura do sigilo da informação

De acordo com o previsto na legislação sobre acesso, a transparência da informação é a regra e o sigilo deve ser uma exceção, o que por premissa pretende transformar a mentalidade na gestão pública brasileira, caracterizada pela proteção das informações sob sua tutela. Com relação a este assunto, formularam-se alguns questionamentos acerca do tema, sendo que o primeiro deles pretende verificar se na opinião dos respondentes a maioria das informações de seu setor deveriam ser restritas ou sigilosas. Do total de respostas obtidas, 47,9% concordam parcialmente com este quesito e apenas 7% concorda de forma total, de acordo com o Gráfico 5.

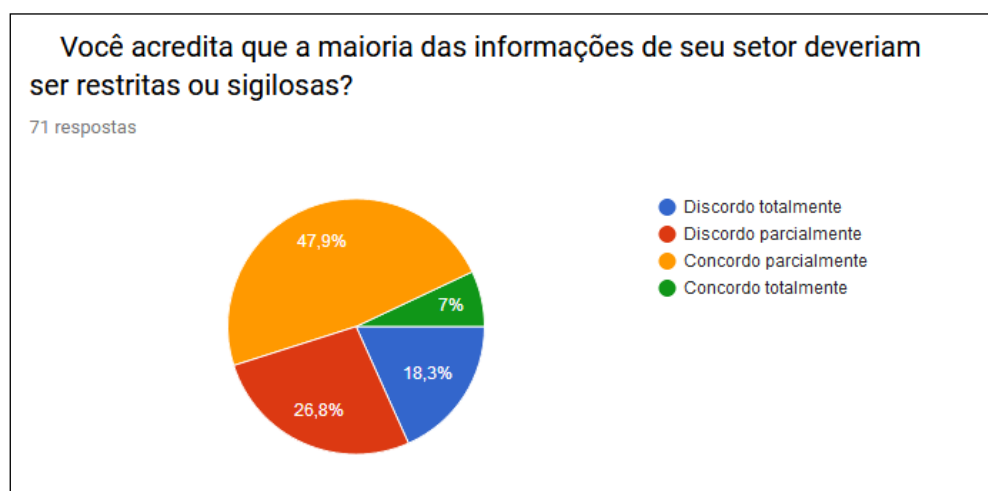


Gráfico 5. Restrição ou sigilo das informações

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Há de se ressaltar que o alto índice de discordância, 45,1%, se aproxima dos que concordam parcialmente, podendo-se deduzir que as opiniões ainda estão divididas no que se refere à restrição ou não das informações, o que diverge do que preconiza a Lei como a publicidade sendo a regra. Ainda neste sentido, arguiu-se sobre a circulação de informações, se representaria riscos, as respostas se apresentaram como demonstrado no Gráfico 6.

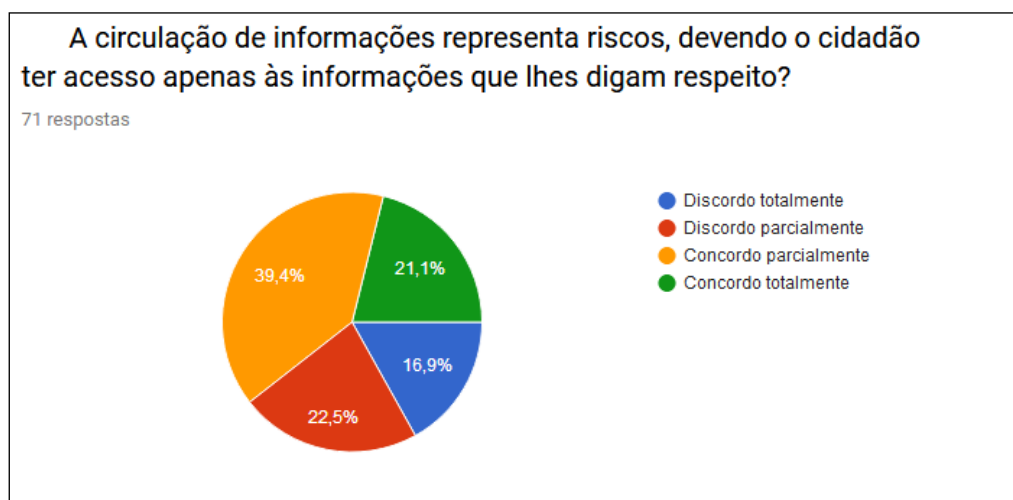


Gráfico 6. Circulação de informações representa riscos

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Nota-se que há uma concordância com a afirmação para 60,5% das pessoas e que apenas 16,9% discordam totalmente desta afirmação. Apesar dos que concordaram com a afirmação, 39,4% deles o fizeram de forma parcial. Tal resultado levanta a questão da restrição da circulação das informações, percebendo-se que ainda existe a cultura de proteção quanto à divulgação dos dados públicos, apesar de a Lei de Acesso dedicar um capítulo somente para a definição das restrições de acesso à informação.

Depreende-se, portanto, que conforme apontado por Pires e Macêdo (2006) ainda impera a burocracia que regula o acesso irrestrito para grande parte das informações sob domínio do Estado. Controle este, que conforme Batista (2010), tende a ser redirecionado com os avanços democráticos e tecnológicos.

Outro ponto que deve ser ressaltado, conforme levantamentos documentais, é a institucionalização da Ouvidoria Geral do Município de Londrina em março de 2016, à qual coube a missão de acompanhar os pedidos de acesso à informação, fortalecendo a importância da disponibilização das informações, ou seja, de quebrar as barreiras da restrição e do sigilo

que possam estar sendo impostas, trabalho esse que deve ser aprimorado, haja vista os resultados apresentados nessa pesquisa.

4.4 Dificuldades para o acesso à informação

No que se refere às dificuldades para o acesso à informação, indagou-se sobre a necessidade de recorrer a/pesquisar documentos físicos para fornecer informações solicitadas, cuja frequência é demonstrada pelo Gráfico 7.

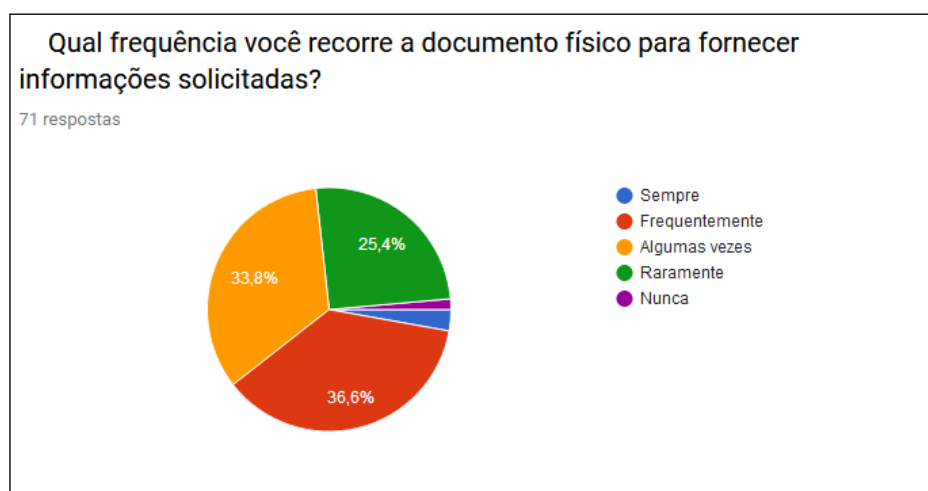


Gráfico 7. Consulta em documentos físicos

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

As respostas confirmam a alta utilização da documentação em suporte papel, sendo frequente (36,6%) e sempre (2,8%) totalizam a maioria das afirmações, com quase 40%. Para a opção “algumas vezes” também houve uma expressiva escolha (33,8%), seguido dos que recorrem raramente (25,4%) e para a opção “nunca” apenas 1,4% não utilizam este tipo de consulta.

Este resultado pode ser conciliado com a opinião sobre as principais dificuldades para a disponibilização de informações públicas, sendo que as opções se apresentaram da seguinte maneira:

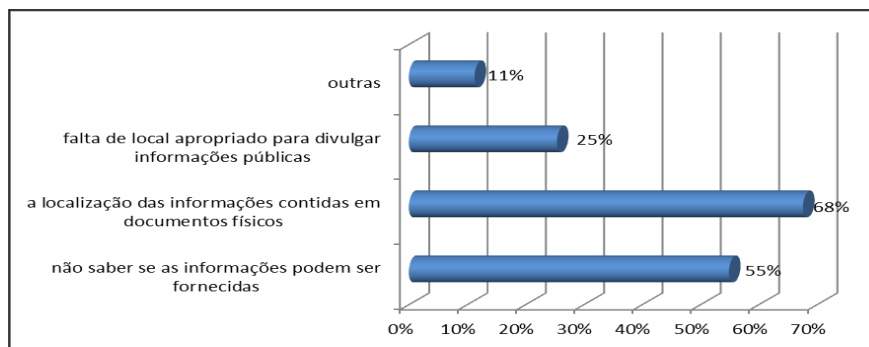


Gráfico 8. Dificuldades para disponibilização de informações

Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Quanto a este aspecto, a localização das informações contidas em documentos físicos se apresenta como a principal dificuldade enfrentada para o acesso à informação. Importante destacar na opinião de 55% dos entrevistados o fato de não saberem se as informações podem ser fornecidas, o que também representa uma dificuldade. Neste ponto convém voltar-se ao aspecto da LAI na qual são especificadas explicitamente as restrições de acesso à informação, devendo ela ser classificada de acordo com seu grau de sigilo, porém não se observou ainda a adoção normativa para classificação das informações no Município.

Na análise dos documentos passíveis de acesso pela pesquisadora, foi possível identificar que a Prefeitura está em fase de construção de um modelo de gestão documental, que está na etapa de publicação um Plano de Classificação de Documentos e uma Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, na qual constará a indicação da condição de acesso aos documentos, partindo do princípio que as informações são disponibilizadas a partir de documentos. Estes instrumentos auxiliarão na superação desta dificuldade.

Ainda com relação às dificuldades, outras manifestações foram apontadas pelos entrevistados, sendo que muitas delas corroboram com as análises realizadas, as quais são apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3

Outras dificuldades para o acesso à informação

Dificuldades para o acesso à informação	Percentual
Falta de transparência dos dados da prefeitura	1
Falta de estrutura digital	1
Falta de conhecimento dos servidores públicos	1
Falta de agilidade na conversão da informação física para virtual	1

Dados não estruturados, o que carece de interpretação	1
Não saber se as informações serão usadas indevidamente	1
Falta de prioridade	1
Volume de informações	1

Nota. Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Considerando então a afirmação de que as informações são registradas em documentos e são a partir deles que se possibilita o acesso a elas, procurou-se verificar a questão da organização documental do Município.

Ao serem questionados se uma boa organização documental auxilia na localização das informações, as respostas foram unânimes, tendo o retorno positivo para 100% dos participantes. Já quando solicitados a se manifestarem acerca do investimento do Município em recursos ou treinamentos em prol da melhoria da organização documental, observa-se que para a maioria (77,5%) há uma concordância parcial e para 11,3% essa concordância é total, porém há aqueles que discordam totalizando 11,2%. Este panorama representa que há certo investimento por parte do Município, mas para a maioria dos entrevistados, precisam ser aprimorados.

Considerações Finais

A administração governamental precisa gerenciar de forma eficaz seus ambientes informacionais e organizar seus métodos de trabalho, a fim de melhor oferecer serviços à população. O presente estudo se propôs a identificar possíveis dificuldades na disponibilização de informações pelos órgãos do executivo municipal de Londrina, face à sua perda de posições no ranking de transparência entre os municípios brasileiros em 2017.

Observou-se com esta pesquisa o embasamento legal acerca da transparência governamental e do acesso a informações públicas nos últimos anos, em especial a LAI, que trouxe alterações relevantes na gestão e divulgação de documentos públicos, seja ela na esfera municipal, estadual ou federal, fomentando ainda mais o assunto da transparência.

De maneira geral, os dados e informações levantadas corroboram com as situações apresentadas no problema de pesquisa proposto, quando são identificados os principais

desafios que o executivo municipal enfrenta para o fornecimento eficiente e eficaz de informações públicas, os quais serão apresentados no decorrer deste capítulo.

O primeiro desafio apresentado nos resultados foi a opinião dos servidores com relação à restrição das informações, sendo que ainda há a crença de que a maioria das informações devem ser preservadas de divulgação, diferentemente do preconizado na legislação.

Esse resultado pode ser reflexo da afirmação de grande parte dos entrevistados de não saberem se as informações podem ser fornecidas, o que deve ser sanado com a efetivação da classificação do nível de acesso, em processo de publicação pela prefeitura de Londrina. Entretanto, uma vez concluída a classificação, é fundamental a complementação com eventos de sensibilização dos servidores para auxiliar na sua efetiva aplicação.

Outro assunto abordado como dificuldade foi a localização de informações contidas em documentos físicos. O grande volume documental em papel ainda produzido pela Prefeitura de Londrina é um desafio que precisa ser enfrentado. Há a consciência por parte dos entrevistados sobre a importância da gestão destes tipos de documentos, porém foi demonstrado que ainda é preciso aprimorar os investimentos da administração no que se refere a recursos e treinamentos.

No tocante à informatização da tramitação e do acompanhamento dos pedidos de acesso à informação, nota-se que houve a ampliação das solicitações e a redução do tempo médio de atendimento, situação esta que se enquadra como transparência passiva. Cabe salientar que não foi objeto deste estudo avaliar a qualidade das informações disponibilizadas de forma passiva, apesar de boa parte dos entrevistados considerarem também a melhoria da qualidade informacional, a partir da adoção de processo eletrônico.

Entretanto, identificou-se que cabe ainda ao Município ampliar sua transparência ativa, disponibilizando, independente de solicitação, as informações que são de interesse e de direito de conhecimento da população. Parte-se do princípio que os cidadãos buscam sistemas mais transparentes e meios de comunicação eficazes, para facilitar a utilização dos serviços a eles oferecidos.

O estudo também trouxe algumas sugestões que visam melhorar o atendimento das solicitações e/ou disponibilização de informações, tais como: ampliar a transparência ativa das informações; investir em capacitação dos servidores; ampliar postos de atendimento à população; investir em infraestrutura tecnológica; melhorar a recuperação de dados publicados referente aos atos do executivo municipal; emitir instruções normativas relacionadas ao acesso à informação; orientar os servidores sobre quais informações podem ser disponibilizadas; investir na área de gestão documental (arquivos) e aprimorar o quadro de cargos com exigências afetas às necessidades tecnológicas.

As sugestões indicadas vão ao encontro das necessidades informacionais, tecnológicas e de capacitação, amplamente discutidas por estudiosos da área de transparência governamental, conforme apresentado no presente estudo.

Acredita-se que os resultados são relevantes para cidadãos, servidores municipais que enfrentam estes desafios no dia-a-dia e administração da Prefeitura, para que possa implementar práticas de governança e da transparência na divulgação de informações, utilizando-se de meios de comunicação eficazes, em especial a Internet. Pode-se afirmar que para melhorar a transparência das informações municipais é preciso recorrer a investimentos em infraestrutura tecnológica, gestão documental e capacitação, em prol do acesso à informação.

As limitações deste estudo se referem ao número reduzido de respondentes, tendo em vista o grande número de servidores, bem como por ter sido aplicado apenas no município de Londrina - PR. Pesquisas futuras podem realizar inquéritos quantitativos com amostras maiores. Pesquisas qualitativas podem apresentar outros pontos de vista sobre o objeto em questão, assim como comparações entre a realidade do acesso à informação em diferentes municípios ou instituições podem trazer maiores contribuições para a administração pública.

Referências

AMORIM, F. R. B. (2010). O compartilhamento de informações por sistema baseado em computador: estudo na prefeitura do município de Londrina. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina: Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000156635>.

- BATISTA, C. L. (2010) Informação pública: entre o acesso e a apropriação social. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo: Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>> Acesso em: 30 mai. 2018.
- BERGUE, S. T. (2014) Comportamento organizacional. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB.
- BIROCHI, R. (2015) Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração - UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 134p.
- BRASIL, Governo Federal. Acesso à Informação. Brasília, DF. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- _____. Decreto Federal nº 6.170, 25 jul. 2007. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- _____. Lei Complementar nº 101, 4 mai. 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- _____. Lei Complementar nº 131, 27 mai. 2009. Lei da Transparência. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- _____. Lei nº 12.527, 18 nov. 2011. Lei de acesso à informação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 9 mai 2017.
- _____. Lei nº 13.341, 29 set. 2016. Lei que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.
- _____. Lei nº 13.460, 26 jun. 2017. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- _____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Escala Brasil Transparente. Brasília, DF. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- CARLOS, F. A. et al. (2008) Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/136956787/Uma-discussao-sobre-os-indicadores-de-transparencia>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

- CHAHIN, A. CUNHA, M. A. & KNIGHT, P. T. (2004). E-Gov.Br: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall.
- FERREIRA, A. I. & HILL, M. M. (2007) Diferenças de cultura entre instituições de ensino superior público e privado: um estudo de caso. *Psicologia*, Lisboa, v. 21, n. 1, p. 7-26. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0874-20492007000100002>. Acesso em: 28 abr. 2018.
- GARRIDO, M. Tribunal de Contas aponta falhas em Portais da Transparência municipais. CBN, Londrina, 28 mar. 2017. Disponível em: <<https://cbnlondrina.com.br/materias/tribunal-de-contas-aponta-falhas-em-portais-da-transparencia-municipais>>. Acesso em: 18 mai. 2018.
- GODOY, A. S. (1995) Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63.
- GUERIN, M. Londrina cai da 81ª para a 582ª posição na Escala Brasil Transparente. BONDE, Londrina, 12 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.bonde.com.br/bondenews/londrina/londrina-cai-da-81-para-a-582-posicao-na-escala-brasil-transparente-442971.html>>. Acesso em: 18 mai. 2018.
- LONDRINA. História da Cidade. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=5>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- MALMEGRIN, M. L. Gestão operacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília : CAPES : UAB, 2014.
- MARTELETO, R. M. (1994) Cultura da modernidade: discursos e práticas informacionais. *Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 115-137, jul./dez.
- MATOS; K. S. L. & VIEIRA, S. L. (2001) Pesquisa educacional: o prazer de conhecer. Fortaleza: Uece.
- MAXIMIANO, A. C. A. (2007) Administração para empreendedores: fundamentos da criação e da gestão de novos negócios. São Paulo: Prentice Hall.
- MARCONI, M. A. & LAKATOS, E. M. (2017) Fundamentos de metodologia científica. 8ª Ed. São Paulo: Atlas.
- MINAYO, M. C. S. SOUZA, E. R. CONSTANTINO, P. & SANTOS, N. C. (2005) Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: MINAYO, M. C. S, ASSIS, S. G. SOUZA, E. R (organizadoras) Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. p. 71-104.
- PIRES, J. C. S. & MACÊDO, K. B. (2006) Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-104, jan./fev.
- RAMINELLI, F. P. & OLIVEIRA, R. S. de. O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, São Paulo, SP, v. 10, n. 2, mai/ago, 2019, p. 246-268.

Facebook. Sequência: Florianópolis, n. 69, p. 159-182, dez. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p159>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

RAVAZZANO, F. A extinção da CGU e o enfraquecimento do combate à corrupção. Canal Ciências Criminais, 17 mai. 2016. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/a-extincao-da-cgu-e-o-enfraquecimento-do-combate-a-corrupcao/>> Acesso em: 28 mai.2018.

RUEDIGER , M. A. (2003) Governança democrática na era da informação. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: n 37 p. 1257-80, nov.-dez. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6522>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

SANTOS, A. & URDAN, A. T. (2016) A gestão de mudanças como forma de melhoria da qualidade dos serviços de tecnologia da informação. Revista Gestão & Tecnologia, Pedro Leopoldo, v. 16, n. 1, p. 208-227, jan./abr.

SOUZA, A. Prefeituras e câmaras não cumprem regras de transparência, diz estudo. O Globo. Brasília: 16 fev. 2016. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/prefeituras-camaras-nao-cumprem-regras-de-transparencia-diz-estudo-18674993>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

VERGARA, S. C. (2007) Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 4. ed. São Paulo: Atlas.

WEBER, M. (1982) Ensaios de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC.

Submetido em: 30.10.2018

Aceito em: 30.05.2019