

Impactos da Implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público: uma Análise das Dificuldades e Benefícios à Cidadania

Michelle Ribeiro Lage de Amorim
michellerla@gmail.com
AVM

Felipe de Souza da Silva
felipecy777@yahoo.com.br
UFRJ

Resumo: O presente artigo buscou investigar as principais dificuldades para a adequação dos órgãos públicos à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, além de analisar os benefícios trazidos à cidadania a partir da implantação, no serviço público brasileiro, de dispositivos para cumprimento da referida lei. A partir do levantamento bibliográfico constatou-se que as ferramentas utilizadas, quando implantadas de forma a superar os entraves, sobretudo os de cunho antropológico, contribuem efetivamente para o exercício da cidadania, elevando o nível de transparência das organizações públicas. Para tanto, verificou-se ser necessária atenção especial no sentido de minimizar resistências dentre os servidores que podem ser geradas por fatores educacionais e culturais, além de serem influenciadas, sobretudo, pela falta de conhecimento sobre os benefícios reais na implantação de determinado dispositivo. Constatou-se, ainda, que essas resistências ocasionam a não aceitação dos dispositivos e gastos desnecessários para a implantação dos mesmos. Contudo, o investimento em uma equipe para acompanhamento e motivação do corpo funcional, além de esforços para melhorar a comunicação nas organizações, mostraram-se essenciais para garantir a adequação do serviço público à legislação, propiciando as condições efetivas para o exercício da cidadania.

Palavras Chave: Lei Acesso à Inform. - Serviço Público - Dificuld. culturais - Dificuld. educacion. - Cidadania

1. INTRODUÇÃO

Segundo Marshall (1967 apud CARVALHO, 2003) o cidadão pleno exerce direitos civis, políticos e sociais, os quais são adquiridos de forma lógica e sequencial, nessa ordem. Entretanto, a educação popular, considerada direito social, tem sido um requisito para o desenvolvimento dos outros direitos. A inexistência de uma população educada em países como o Brasil constitui um grande empecilho à construção da cidadania.

Dentre a gama de direitos dos cidadãos brasileiros previstos na Constituição Federal (CF), um, em particular, vem ocupando posição de destaque no âmbito nacional: o direito de acesso às informações públicas. Prerrogativa prevista no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF, por muito tempo o tema foi relegado a segundo plano, sendo o exercício deste direito no país dificultado pela ausência de uma lei regulamentadora de obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações pelas instituições públicas.

Esse cenário começou a mudar a partir da publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação. Esse dispositivo objetiva regulamentar “[...] os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações [...]” (LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011).

Para Rhodes (1996 apud SILVA, 2010), a governança trata primordialmente de transparência, integridade e prestação de contas como meios de controle. Todavia, a Lei de Acesso à Informação não garante necessariamente, por si só, o atendimento desse direito. Mais importante do que a mera existência da legislação parece ser a utilização de ferramentas que possibilitem o acesso às informações por parte dos cidadãos de maneira organizada e efetiva. Nesse sentido, pode-se dizer que cabe ao governo, de modo geral, estabelecer mecanismos para adequação à lei.

Dentro desse contexto, é necessário que os órgãos públicos tenham clareza sobre a real existência e a efetividade de benefícios trazidos à sociedade decorrentes da adoção de medidas que visam garantir o cumprimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Do contrário, recursos valiosos podem estar sendo despendidos desnecessariamente com a justificativa de possibilitar o acesso dos cidadãos à informação, oferecendo à coletividade um discurso falacioso.

O serviço público pode atender de forma mais contundente às necessidades da sociedade ao tomar conhecimento se as expectativas da população são contempladas pelas medidas implantadas, ou seja, se essas ações são percebidas e aprovadas pelos indivíduos interessados. Assim, o foco pode ser direcionado aos atos que possibilitam a prestação de um serviço público de maior qualidade e à disposição da sociedade.

Dessa forma, o presente artigo possui como objetivo explicitar as principais dificuldades para o cumprimento da lei e identificar os possíveis problemas ocasionados pela adoção de determinadas práticas que se destinam a garantir o cumprimento dos direitos dos cidadãos.

Pretendemos, ainda, levantar a existência de benefícios efetivos na sociedade trazidos pela adoção, no serviço público brasileiro, de ferramentas para o cumprimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação. Para tanto, estamos propondo avaliar se, a partir de medidas de adequação do serviço público à referida lei, os interesses individuais e coletivos dos indivíduos são atendidos, isto é, se seus

direitos são respeitados e se há possibilidade de cumprimento de seus deveres, propiciando o exercício da cidadania.

Para atingir as finalidades propostas utiliza-se como metodologia o levantamento bibliográfico como técnica de pesquisa, uma vez que nos fornece uma bagagem teórica, de conhecimento, e o treinamento científico que habilitam a produção de trabalhos originais e pertinentes, recuperando o conhecimento científico acumulado sobre o problema.

2. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO BRASIL

Segundo Carvalho (2003) a única alteração no que tange o progresso da cidadania no Brasil, entre 1822 e 1930, ocorreu com a abolição da escravidão, em 1888. Isso porque acabou por incorporar os até então escravos aos direitos civis, ainda que apenas de modo formal. Isto é, durante todo o Império (1822-1889) e Primeira República (1889-1930), houve raríssimas transformações no cenário brasileiro vivenciado desde a época colonial.

O autor esclarece que na sociedade colonial constituída entre 1500 e 1822, não havia um ambiente adequado para a formação de cidadãos, os portugueses construíram uma sociedade analfabeta, escravocrata, dependente dos latifúndios, baseados na monocultura, e, além de tudo, um Estado absolutista. Carvalho (2003) destaca que nem os próprios senhores de terras podiam ser assim considerados tendo em vista que lhes faltava a noção da igualdade de todos perante a lei, utilizando seu poderio para favorecimento pessoal. O autor enfatiza que a justiça, principal garantia dos direitos civis, estava concentrada, justamente, nas mãos dos grandes proprietários.

Além da população escrava não possuir direitos de nenhuma espécie, havia uma parcela do povo livre que, contudo, não dispunha de condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação. Nesse sentido, Ferreira (1993, p. 12) salienta que “as pessoas precisam do conhecimento sistemático para chegar a ser “cidadãos”, mas a posse desse conhecimento não garante a “conversão” para a cidadania”. A autora enfatiza que a cidadania pode ser considerada um fim geral da educação, demandando, entretanto, definições precisas e garantias de operação para sua efetivação.

Nesse aspecto, Carvalho (2003) ressalta que o descaso da administração colonial portuguesa com a educação dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos. Em suma, Carvalho (2003, p. 24) destaca que na colônia “os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares”. Além disso, não havia um verdadeiro sentimento de nacionalidade que pudesse unir o país.

Carvalho (2003) ressalta que, a partir de 1822, com a proclamação da Independência, o panorama não ficou muito diferente. Isso porque além da pesada herança colonial o movimento em si não contou com conflitos muito abrangentes nem tão pouco, populares. Foi implantando um governo monárquico e conservador, “ao estilo das monarquias constitucionais e representativas europeias” (CARVALHO, 2003, p. 28). O autor ressalta que a Constituição de 1824 estabeleceu quatro poderes, a saber: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, exercido pelo Imperador. Essa lei, na teoria, permitia que quase toda a população adulta masculina participasse da votação para a escolha dos governantes. Entretanto, por nem sequer cogitar a possibilidade de abolição da escravidão, a Independência não trouxe significativas alterações nos direitos civis, embora tenha promovido um avanço nos direitos políticos.

Entre 1930 e 1964 o que se viu foi a aceleração de transformações, sobretudo, o avanço dos direitos sociais. Foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, em

seguida, implantada a legislação trabalhista e previdenciária, cujo marco seria a promulgação, em 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Já os direitos políticos se desenvolveram de modo mais complexo. Com a instabilidade instaurada devido à alternância de regimes democráticos e ditatoriais, somente a partir de 1945, após intervenção militar que derrubou a ditadura de Vargas, o Brasil vivenciou a “primeira experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país” (CARVALHO, 2003, p. 87). Esse período foi marcado pela política populista, o voto começou a ter peso relevante pela sua extensão e lisura das eleições. O fim dessa experiência foi em 1964, quando os militares deram um golpe implantando a ditadura.

Entre 1964 e 1985, o país viveu o período mais repressivo e restritivo de sua história, em relação aos direitos civis e políticos, a ditadura militar. Carvalho (2003) destaca que os direitos sociais, no entanto, foram ampliados e estendidos aos trabalhadores rurais, juntamente com uma contundente atuação do Estado para promover o desenvolvimento econômico.

A queda dos governos militares contou com uma ampla participação popular culminando com o movimento pelas eleições diretas em 1984. Em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves, o país entrou em um processo de redemocratização. Segundo Carvalho (2003) em 1988 foi aprovada a constituição mais liberal e democrática do país até agora, chamada de Constituição Cidadã, que instituiu, inclusive, o voto dos analfabetos como facultativo e a idade mínima e facultativa de 16 anos para o exercício do voto. Já em 1989 houve finalmente uma eleição direta para Presidente, a primeira desde 1960, seguida pela campanha em favor do impeachment do presidente Fernando Collor, em 1992.

A partir da redemocratização os direitos políticos foram ampliados, os sociais estão em desenvolvimento, ainda prejudicados pela desigualdade social do país, e houve, segundo o autor, um agravamento dos direitos civis no que tange à segurança individual, apesar dos direitos civis estabelecidos antes do regime militar terem sido recuperados.

Ferreira (1993) destaca que um dos pressupostos na formação do cidadão é o conhecimento intelectual. No entanto, “é problemático dizer que tal formação se funda somente no domínio do saber, que por isso exige um corte com outros saberes, afastando tudo aquilo que constitua uma consciência ingênua” (FERREIRA, 1993, p. 220). O conhecimento intelectual atuaria como um suporte para a construção da cidadania, sendo o instrumento básico para o salto qualitativo entre a consciência ingênua e a consciência crítica.

No que se refere à criação de direitos, com a Constituição de 1988 houve inovações como o *habeas data*, que garante às pessoas quaisquer a possibilidade de exigir do governo acesso às informações sobre elas existentes nos registros públicos, mesmo as confidenciais, dentre outras novas prerrogativas. Dentre elas, destaca-se também a de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.

De acordo com o site da CGU, de Acesso à Informação, a partir do final dos anos 80, foram publicados no país diversos regulamentos e normas que tratam do acesso à informação pública, relacionados quer às políticas de transparência ativa, quer à divulgação dos atos administrativos ou regulamentação do sigilo. Como exemplos, pode-se citar, além da própria CF, a Lei Complementar nº 101/2000, de Responsabilidade Fiscal, o Decreto nº 5.482/2005, que trata do Portal da Transparência e Páginas de Transparência Pública, a Lei nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, a qual regulamenta o direito de acesso à informação, além do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação e cuja publicação, em 16 de maio de 2012, marca a entrada em vigor da referida Lei.

Tendo em vista a existência de princípios reguladores da Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro, é relevante verificar se o legislador, ao estabelecer a Lei nº

12.527 de 2011, os levou em consideração, ainda que indiretamente. Na Constituição brasileira, esses dispositivos estão expressos no caput do artigo 37, a saber: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação atua no sentido de promover o princípio da legalidade que, segundo Garcia e Araújo (2012), se constitui em uma das principais garantias de direitos individuais, já que estabelece que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a legislação permite. Tendo em vista que a lei em questão é um ato regulador do direito de acesso à informação, esse princípio ganha relevância pelo fato de proteger o cidadão de possíveis abusos emanados de agentes do poder público.

Nesse sentido, nos artigos 3º, 6º e 7º, o legislador trata das garantias do direito de acesso, estabelecendo o compromisso do Estado com os princípios da Administração Pública e com diretrizes tais como a “I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; [...] IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” (LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011).

Em relação ao princípio da moralidade, Garcia e Araújo (2012) afirmam que um agente administrativo ético em suas decisões, que se utiliza da moral e da honestidade, é capaz de discernir a licitude e ilicitude de alguns atos, além do justo e injusto de determinadas ações, contribuindo para uma prestação de serviços adequada à sociedade. A necessidade de uma conduta ética no trato das informações é ressaltada pela Lei de Acesso à Informação ao elencar, nos artigos 32, 33 e 34, as condutas ilícitas que recorrem em responsabilidade dos agentes públicos ou militares, além de estipular as sanções cabíveis à pessoa física ou privada que detiver informações em virtude de vínculo com o poder público.

No campo do princípio da impessoalidade ou finalidade, Mello (1994, p. 58) declara que o mesmo “traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas”. A Lei de Acesso à Informação através de seus artigos 10 e 12 estabelece que qualquer interessado poderá solicitar acesso à informações por meio de qualquer meio legítimo, vedando exigências referentes ao motivos da solicitação de informações e garantindo, ainda, que a busca e fornecimento de informações são gratuitos.

O princípio da publicidade é o próprio objetivo principal da Lei nº 12.527 e sobre o tema Meirelles (2000) afirma que deve abranger toda a atuação estatal, não apenas no que se refere à divulgação oficial de seus atos, como também na possibilidade de conhecimento da conduta interna de seus agentes, buscando sempre a transparência, tendo em vista que a Administração Pública está à serviço da sociedade. Exceção é feita à informação sigilosa, assim compreendida, segundo o artigo 4º da Lei, “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011).

Finalmente, o princípio da eficiência diz respeito, segundo Garcia e Araújo (2012), à administração que consiga atender aos desejos da sociedade, alcançando resultados satisfatórios. Para tanto, é relevante que a sociedade tenha acesso às informações necessárias que lhe permita acompanhar o desempenho das funções inerentes ao Estado, como os gastos públicos e a garantia de direitos básicos como educação e saúde. Bresser-Pereira (2005) ressalta que, para garantir a eficiência do Estado, o núcleo que estabelece as metas para o governo deve contar com serviços públicos profissionais de qualidade, trabalhando em conjunto com os políticos eleitos na tomada de decisões.

O conteúdo dessa Lei, no geral, procura garantir que a prerrogativa de acesso às informações seja cumprida de modo eficiente, sobretudo se analisado o disposto nos artigos 8º

e 9º, que tratam dos modos de divulgação, e no artigo 11, que especifica os prazos para atender às solicitações de acesso à informação.

Há ainda outro princípio, estabelecido pela Lei nº 9.784/99, se constituindo no dispositivo que trata do interesse da coletividade: o princípio do interesse público. Segundo Garcia e Araújo (2012) esse princípio objetiva contribuir com a maior parte dos indivíduos de uma população, e o Estado possui um papel fundamental nesse processo, tendo em vista que foi criado para garantir uma organização e os interesses gerais da sociedade. Dessa forma, verifica-se que “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. E a própria condição de sua existência [...]” (MELLO, 1994, p. 44).

Para Bresser-Pereira (2005), nas democracias contemporâneas, a administração pública se constitui em uma ferramenta relevante e essencial para a governança, sendo necessário observar, além dos princípios já abordados, dispositivos relacionados às práticas de gestão tais como: maior responsabilização dos servidores públicos perante a organização do Estado e a sociedade, o que será alcançado mediante a combinação de supervisão administrativa e auditoria com a administração por resultados e controle social, além de uma política de total transparência, com o uso, inclusive, da Internet.

Cardoso (1998, p. 17-18) ressalta que “agora, o que se requer é [...] um aparelho de Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida”.

Nesse contexto, verifica-se que não apenas o uso da Internet é inerente como também de várias outras ferramentas, adotadas com o intuito de proporcionar à sociedade o acesso mais imediato e amplo às informações, direito assegurado pela CF e regulamentado pela Lei de Acesso à Informação. É necessária a realização de um estudo sobre alguns desses dispositivos a fim de constatar se seus objetivos têm sido atingidos.

3. FERRAMENTAS PARA ADEQUAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Para passarmos para o campo das implementações, entendemos como dissemos na seção anterior, que a Internet com seus diversos desdobramentos, poderá contribuir de forma eficaz na condução desta nova mentalidade. “Não há governança possível sem circuito de comunicação, sem espaço de circulação de informação” (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 51).

Ainda de acordo com os autores, as técnicas de comunicação são fundamentais na evolução da governança política considerando-se que elas são responsáveis por transformar as potências da linguagem humana. Com o desenvolvimento de meios de comunicação como a rede mundial de computadores, a Internet, nasce um novo espaço público (ciberespaço), que redefine as condições de governança, implicando em maior liberdade, individual e coletiva, e em mais comunicação e interdependência. O surgimento do ciberespaço acontece num contexto de aumento da visibilidade e da transparência, em que a “esfera pública” é definida como um espaço compartilhado de visibilidade e comunicação coletiva.

Lemos e Lévy (2010) destacam que, com o novo espaço público, a humanidade passa a viver em um mundo com maior acesso à informação, onde a transparência se torna uma exigência moral e visa cumprir seu papel social de monitoramento da atividade política para o uso correto da coisa pública.

Nesse contexto, o Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012, regulamenta a Lei de Acesso à Informação, provendo as diretrizes para a prática da transparência ativa, que, de acordo com o site da CGU - Acesso à Informação (2014) é definida como a “divulgação

espontânea de informações governamentais à sociedade, especialmente no que diz respeito à aplicação dos recursos orçamentários”, por iniciativa do próprio setor público, ou seja, são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Além disso, o Decreto trata também da chamada transparência passiva, isto é, dos procedimentos para a divulgação de informações solicitadas, da disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica.

O Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012, esclarece, em seu § 3º do art. 7º, o tipo de informações que devem ser disponibilizadas nos sites, tais como:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; [...] III - repasses ou transferências de recursos financeiros; IV - execução orçamentária e financeira detalhada; [...] VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; [...] (DECRETO Nº 7724, DE 16 DE MAIO DE 2012).

Além disso, os meios eletrônicos também devem conter informações referentes à licitações e todos os contratos firmados, inclusive os respectivos editais e resultados, além de dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (CGU - ACESSO À INFORMAÇÃO, 2014).

No campo da transparência ativa, o Governo Federal vem tomando algumas iniciativas gerais como a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, da Página de Transparência Pública e da Rede de Transparência.

O Portal da Transparência foi criado pela CGU, ainda em novembro de 2004, e permite que qualquer cidadão possa acompanhar a execução de programas e ações do Governo. Funciona como um banco de dados sobre o uso do dinheiro arrecadado por meio de impostos. Dessa maneira, o cidadão pode fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, o que contribui para aumentar a transparência da gestão pública (LEMOS; LÉVY, 2010). Através desse Portal o cidadão pode consultar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento), com atualização de dados diária. Além disso, pode acompanhar os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos, bem como conferir os gastos diretos do Poder Executivo Federal, com atualização de dados mensal (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS, 2014).

Outra consulta que pode ser feita no referido Portal, essa um pouco mais polêmica dentro da categoria de servidores públicos, é em relação ao cargo, função, situação funcional e remuneração dos servidores civis e militares, bem como dos agentes públicos do Poder Executivo Federal. Pode-se ainda encontrar informações sobre os servidores civis do Poder Executivo Federal punidos com as penalidades de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria.

Já a Página de Transparência Pública é um instrumento através do qual são divulgadas, pelo Governo Federal, “as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens, com o objetivo de possibilitar o incremento da transparência e do controle social” (CGU - ACESSO À INFORMAÇÃO, 2014).

Outra iniciativa de destaque do Governo Federal foi a criação da Rede de Transparência, a qual objetiva facilitar o acesso do cidadão, em um único local, às informações sobre projetos e ações do Poder Executivo Federal, divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas (CGU - ACESSO À INFORMAÇÃO, 2014). A Rede se mostra relevante devido à funcionalidade e facilidade com que o cidadão pode ser direcionado a diversos sites relacionados a variadas temáticas de atuação governamental de forma integrada.

No contexto da transparência passiva, e de acordo com o art. 9º do Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012, que estabelece que “os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de: I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III - receber e registrar pedidos de acesso à informação”, passa a ser obrigatória a instalação do SIC pelo menos na sede de cada órgão e entidade do poder público, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade (CGU - ACESSO À INFORMAÇÃO, 2014).

Além disso, para facilitar o pedido de informação, o art. 11 do mesmo decreto orienta que “qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação. § 1º O pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades”. Dessa maneira, foi criado o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), responsável pela centralização de todos os pedidos de informação encaminhados ao Poder Executivo Federal, suas respectivas vinculadas e empresas estatais, bem como pela disponibilização de listagem com os endereços físicos e informações para contato de todos os SIC's dos órgãos do governo (MANUAL E-SIC: GUIA DO CIDADÃO, 2014).

É relevante destacar que o sistema, além dos benefícios diretos ao cidadão, também gera benefícios indiretos ao passo que permite que os órgãos, entidades e a CGU acompanhem a implantação da Lei de Acesso à Informação e produzam estatísticas sobre o seu cumprimento. Isso ocorre, principalmente, com a geração de relatórios com dados, em tabelas e gráficos, referentes a todas as solicitações de acesso à informação e seus respectivos encaminhamentos desde o início de vigência da lei, em conformidade com o art. 30, inciso III da Lei de Acesso à Informação que determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publique em sítio à disposição na internet o “III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011).

Ainda no contexto de transparência passiva, ressalta-se a atuação das Ouvidorias como mediadoras das solicitações da sociedade. A Ouvidoria está inserida no contexto da eficiência do setor público, já que, por meio dessa ferramenta, é possível que a população emita suas opiniões, sugestões e reclamações (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2014). Além disso, através desse canal, é possível que sejam feitos questionamentos aos responsáveis diretos, que tem a obrigação de se manifestar a respeito. Dessa forma, a Ouvidoria funciona como elo de ligação entre os gestores e a coletividade, tendo como objetivo a promoção da garantia dos direitos dos cidadãos, buscando o cumprimento dos princípios da eficiência, da ética e da transparência nas relações com a sociedade.

Desse modo, constata-se que as ferramentas apresentadas, tanto no âmbito da transparência ativa quanto da passiva, são essenciais para promover o acesso da sociedade às informações. Nesse sentido, torna-se imperativo investigar a existência de dificuldades para a implantação desses mecanismos, bem como, possíveis problemas ocasionados pela adoção dos mesmos.

4. DIFICULDADES PARA IMPLANTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Segundo Ferreira (1993) o processo de formação sócio-político-cultural do Brasil culminou em um Estado com relações patrimonialistas de poder e com uma figura forte do chamado governo-pai, doador e fazedor de favores, que frustrou ideias de autonomia, liberdade e cidadania, subordinando a sociedade civil.

Nesse mesmo contexto, os reflexos de dominação do coronelismo se difundiram para a “máquina administrativa do Estado, constituindo o nosso estilo de administrar a coisa pública” (FERREIRA, 1993, p. 207). “[...] Quem tem qualquer parcela de poder se imagina um “coronel”, estabelece o favor discricionário e, sempre que pode, impede o direito” (FERREIRA, 1993, p. 207).

Para a autora, a partir dessas relações, a autonomia das esferas pública e privada ficou prejudicada, e o poder privado acabou se apoiando no público. Por outro lado, o Estado foi impelido a aliar-se aos interesses da esfera privada. Ferreira (1993) destaca que esse pode ser o motivo principal para as grandes dificuldades encontradas visando à modernização do Estado e à racionalização do serviço público. Além disso, a autora atribui a esse atraso do poder público a dificuldade de se manter um sistema burocrático que observe o princípio da impessoalidade e atenda aos cidadãos com lisura. Tudo isso acaba por refletir na formação da mentalidade dos servidores que resistem em separar o pessoal do público, muitas vezes não entendendo que na realização de suas funções são representantes da sociedade, devendo colocar os interesses dos cidadãos acima de benefícios pessoais.

Ferreira (1993) ressalta uma barreira significativa que se impõe à transformação do modo de pensar do brasileiro, o personalismo impregnado em nosso imaginário, o qual reflete as formas próprias de viver e de conceber o mundo, em contraposição à ideia de universalismo de procedimentos, essencial para a cidadania plena e que requer normas impessoalizadas, mas condições efetivas para cumprir essas normas. É o caso das ferramentas implantadas para adequação à Lei de Acesso à Informação, que pretendem ser os dispositivos que possibilitam o cumprimento da lei.

Para Ferreira (1993, p. 23) “formar para a cidadania significa formar para viver em sociedade de classes, seguindo padrões de uma cultura política necessária à existência de um mínimo consenso social. É sobre esta “cultura” que a educação vai ter de ser pensada”. Dessa forma, a cultura paternalista e a mentalidade do favorecimento pessoal presentes na forma de governar do Estado brasileiro refletem também no processo educacional. Saviani (1986 apud FERREIRA, 1993) destaca que a questão da cidadania nem sempre foi destaque nas discussões sobre os fins da educação brasileira. Apesar de ser citado nos objetivos da Lei nº 5.692/1971 e também na atual legislação de ensino, a formação do cidadão não é uma tarefa simples e acaba incorporando os objetivos do governo, para o qual pode não ser interessante a criação de massa crítica e questionadora.

Para Gramsci (1976 apud FERREIRA, 1993, p. 24) “é necessária uma reforma intelectual e moral da sociedade [...] que passa pelo repúdio às injustiças e a negação ao parasitismo, ao burocratismo e à indiferença diante do esmagamento da dignidade humana”.

Para Ferreira (1993) no processo de tomada de consciência os valores em que se sustenta a ordem social devem ser questionados e deve haver uma ruptura que exija uma nova ordem ética, não apenas intelectual, mas também emocional. Para a formação do novo cidadão a autora defende a relevância do equilíbrio entre as duas vertentes. A vertente da sensibilidade busca o desenvolvimento da empatia e a ligação com o outro, muitas vezes quase inexistente nos quadros funcionais do poder público.

Além de todas as dificuldades apresentadas, há outra de grande representatividade na esfera pública: a questão cultural. Ao considerar que, da mesma forma que o setor privado, o público é composto por organizações e que, segundo Chiavenato (2005, p. 24), "uma organização é um conjunto de pessoas que atuam juntas em uma criteriosa divisão de trabalho para alcançar um propósito comum", é necessário destacar o papel exercido pela cultura organizacional frente às transformações decorrentes da inserção dos instrumentos visando à transparência nas organizações. A cultura é definida como:

O conjunto de pressupostos básicos (basic assumptions) que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas (SCHEIN, 1986 apud FLEURY, 1989b, p. 20).

Ainda de acordo com Schein, há uma interação entre três níveis culturais nas organizações: o nível dos artefatos visíveis, como a tecnologia, padrões de comportamento visíveis, documentos públicos, através do ambiente construído da organização que, embora seja facilmente observável, nem sempre é decifrável; o nível dos valores que governam o comportamento das pessoas, de difícil identificação e que estão geralmente no nível consciente, representando os valores manifestos da cultura, não sendo, necessariamente, as verdadeiras razões para determinado comportamento; e, finalmente, o nível dos pressupostos inconscientes, que determinam a maneira que os membros de um grupo percebem, pensam e sentem ao transformar certo valor em um pressuposto, elevando-o ao patamar de verdade sobre a essência das coisas, algo inquestionável (SCHEIN, 1984 apud FREITAS, 2010).

Já Fleury (1989b, p. 117) conceitua cultura como:

Um conjunto de valores e pressupostos básicos, expressos em elementos simbólicos, os quais, em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elementos de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação.

SCHEIN (1986 apud FLEURY, 1989b) ressalta que, se a organização no todo compartilhou experiências comuns, semelhantes, a tendência é que exista uma forte cultura organizacional que prevaleça sobre as subculturas isoladas. Nesse sentido, as dificuldades de cunho antropológico são os principais entraves à inserção de transformações na realidade organizacional.

Fleury (1989a) destaca que a mudança organizacional é um momento de ruptura, transformação e criação, o qual apresenta riscos, principalmente aquele relacionado às alterações nas relações de poder. Nesse sentido, entende-se que:

A mudança no contexto organizacional engloba alterações fundamentais no comportamento humano, dos padrões de trabalho e nos valores em resposta a modificações ou antecipando alterações estratégicas, de recursos ou de tecnologia. Considera que a chave para enfrentar com sucesso o processo de mudança é o gerenciamento das pessoas, mantendo alto nível de motivação e evitando desapontamentos. O grande desafio não é mudança tecnológica, mas mudar pessoas e a cultura organizacional, renovando os valores para ganhar vantagem competitiva (HERZOG 1991 apud WOOD, 2000, p. 137).

Nas organizações públicas o panorama não é muito diferente. Elas cumprem seu papel em busca de maior eficiência da máquina pública e melhor atendimento para a sociedade. Pires; Macêdo (2006) ressaltam a complexidade das organizações públicas em virtude da elevada burocracia existente em seu funcionamento, e que o nível de regulamento tende a ser similar em qualquer organização pública, uniformizando as condições de trabalho e sua organização. Nesse contexto:

Os trabalhadores das organizações públicas tendem a encontrar-se em idênticas situações laborais e de organização do trabalho, proporcionadas pela burocracia estatal, uma vez que os seus dirigentes são responsáveis perante uma autoridade externa à organização pública, gerando, assim, uma tendência à centralização das decisões (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 96).

Os autores salientam que, além das características básicas das outras organizações, as públicas apresentam algumas especificidades, tais como a afeição às regras e rotinas, apego ao poder, valorização excessiva da hierarquia e paternalismo nas relações. Ainda de acordo com os autores, essas diferenças são relevantes na fixação dos processos internos, na relação com inovações e mudança, no estabelecimento dos valores e crenças organizacionais, além das políticas de recursos humanos.

Para Carbone (2000 apud PIRES; MACÊDO, 2006), algumas características das organizações públicas dificultam a sua mudança, dentre elas o burocratismo, o autoritarismo/centralização, a aversão aos empreendedores, o paternalismo, o “levar vantagem”, o reformismo, isto é, a desconsideração dos avanços conquistados e o corporativismo.

Cardoso (1998) ressalta que se deve “preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras”.

O autor continua, salientando que a participação do funcionalismo público no processo de transição, reforma do Estado, é essencial, e que os núcleos de excelência existentes têm o dever de contagiar o conjunto da administração com suas práticas. Para Cardoso (1998) “a reforma apenas terá êxito se for sustentada pelas lideranças do serviço público”.

Dessa forma, o autor acredita que os servidores precisam se convencer da necessidade da mudança, de abandonar antigos privilégios e de servir à cidadania. Em troca, deve haver uma valorização das carreiras públicas. Contudo, essas transformações são resultado de um longo processo.

Na tentativa de aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos a Administração Pública brasileira passou por uma série de transformações, fruto de uma abordagem gerencialista, adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, que pretendia tornar o Estado brasileiro pronto para atender às demandas decorrentes da abertura dos mercados, globalização e mudanças nas relações sociais. (SILVA; FADUL, 2007).

Segundo Bresser-Pereira (1998), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado à época do governo de Fernando Henrique Cardoso, as principais características que definem a administração pública gerencial são a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, a pressuposição de que os políticos e funcionários públicos devem receber um grau limitado de confiança e a descentralização, além do incentivo à criatividade e à inovação.

Essa Reforma do Estado proposta pelo Governo teve como instrumento legal o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE), implementado em 1995, que apresentou as diretrizes básicas para alcançar os objetivos pretendidos pela Reforma do Estado. O Plano Diretor propôs, já nessa época, que elementos como os recursos humanos e a dimensão cultural, além da dimensão gestão, fossem analisados e transformados para consecução das metas. (SILVA; FADUL, 2007).

No contexto das transformações culturais e a fim de superar os entraves à implantação das ferramentas de adequação à Lei de Acesso à Informação, Fonseca (2002 apud SALES;

SILVA, 2007, p. 5) ressalta que “a informação oportuna e relevante permite reduzir a incerteza inerente às mudanças”. Assim, infere-se que:

A comunicação eficaz acerca das razões da mudança e suas reais necessidades são fundamentais e indispensáveis. As pessoas mais bem informadas poderão contribuir significativamente no processo, uma vez que são elas que executam as operações, que tomam as decisões e por fim são as pessoas quem se comunicam e interagem entre si e com a organização, fortalecendo a cultura organizacional. Para que as pessoas aceitem as mudanças, estas precisam conhecer exatamente as suas razões, a fim de que não se sintam ameaçadas, e prejudicadas pela mudança (SALES; SILVA, 2007, p. 5).

Desse modo, a comunicação adequada aos servidores antes, durante e após a implantação dos mecanismos para acesso à informação auxilia na minimização da resistência e na superação da cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. “A disponibilização de informações ao cidadão exige uma cultura de abertura e o servidor tem um papel fundamental para a mudança cultural, pois lida cotidianamente com a informação pública, de sua produção a seu arquivamento” (CARTILHA ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2011, p. 12). O processo de mudança cultural exige um constante trabalho de conscientização de todo o corpo social nos diversos níveis da instituição.

Em uma cultura de segredo, a gestão pública se pauta no pensamento de que a circulação de informações representa riscos, o que favorece a criação de obstáculos para a divulgação de informações. Nesse contexto, os servidores acreditam que os cidadãos só podem solicitar informações que lhe digam respeito direto, já que os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse. Além disso, a demanda do cidadão é vista como um problema, pois sobrecarrega os servidores e compromete outras atividades. Dentro da hierarquia existente, o funcionário repassa à chefia a responsabilidade de decidir pela liberação ou não da informação (CARTILHA ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2011). Isto é, na cultura de segredo a informação é retida, podendo ser, até mesmo, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever.

Já em uma cultura de acesso, outra mentalidade existe: os servidores públicos são conscientes em relação ao domínio dos cidadãos sobre a informação pública e sobre o dever do Estado de provê-la de forma compreensível e eficaz. É o que deve ser buscado pelos gestores: a aceitação por parte dos funcionários da demanda do cidadão como legítima. Eles também devem ser esclarecidos que o cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa através dos canais de comunicação entre governo e sociedade, a partir de regras claras e procedimentos para a gestão das informações, instituídas, sobretudo, pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

“Na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão. Pesquisas mostraram que a confiança da população no serviço público aumentou em países nos quais há lei de acesso” (CARTILHA ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA, 2011, p. 13).

Tendo em vista que a cultura tende a se perpetuar e que só pode ser transformada por meio de um processo de construção social, constata-se que a tentativa de adaptação do serviço público à Lei de Acesso à Informação é um passo relevante rumo ao amplo exercício da cidadania e da transparência da gestão. Contudo, e de acordo com Pires; Macêdo (2006, p. 101):

Os projetos para mudanças e intervenções, caso sejam de interesse do poder público, que deveria representar as aspirações da sociedade organizada, deveriam necessariamente abordar aspectos estruturais, normativos e focar os trabalhadores, com sensibilizações e com mecanismos que assegurassem a

continuidade dos projetos, pois só por meio das pessoas se transforma uma sociedade.

Para que ocorra essa mudança cultural, as pessoas devem estar preparadas e conscientizadas. Entretanto, para Sales; Silva (2007) elas encontram dificuldades de quebrar paradigmas, alterar comportamentos e mudar suas atitudes, pois mudanças pressupõem algo novo e alteração do *status quo* e elas ainda estão apegadas à sua zona de conforto, causando dúvidas e sendo afetadas psicologicamente, provocando o medo e consequentemente gerando resistência.

O gerenciamento dessa resistência é a necessidade de evitar a criação das situações de resistência. Para Teles; Amorim (2013b, p. 9) “um requisito imprescindível para o sucesso da implantação de um sistema é entender e saber como trabalhar para evitar e/ou neutralizar as resistências às mudanças, em seus diversos estágios”. A resistência dos servidores quando da inserção de novas ferramentas no serviço público mostra-se, nesse sentido, um dos principais obstáculos ao sucesso das mesmas.

A resistência gerada pode resultar em não aceitação das ferramentas pelo corpo funcional dos órgãos, em boicotes e, consequentemente, em gastos desnecessários de recursos públicos devido à tentativa de implantação de dispositivos que, sem o apoio efetivo dos servidores, estão condenados ao fracasso.

Para contornar esse problema, as mudanças podem ser planejadas num processo conhecido como “Gestão de Mudança”, que prevê, sobretudo, um processo de gerenciamento de tais transformações. Segundo Soto (2008 apud TELES; AMORIM, 2013a, p. 7), “a gestão de mudança é preponderante para ajudar pessoas e organizações a melhor entender e atuar num processo de mudança”.

Dessa forma, na implantação de novos projetos e/ou sistemas nas organizações pode ser incorporada uma equipe que venha a contribuir no acompanhamento de mudanças decorrentes, visto que “os administradores podem reduzir a resistência, influenciando nas forças de apoio e restritivas da mudança.” (SOTO, 2008 apud TELES; AMORIM, 2013a, p. 7). Sobre as atividades dessa equipe:

Contribuiriam em diagnosticar e influenciar a forma como os funcionários percebem as inovações e/ou mudanças que lhes são propostas, abordando questões como envolvimento, interesse, conhecimento e adoção em todas as camadas da organização com o intuito de minimizar as rejeições sobre a mudança ao oferecer segurança para todos os funcionários (TELES; AMORIM, 2013a, p. 7).

Por outro lado, caso não haja um acompanhamento contínuo dos funcionários, uma renovação das técnicas de treinamento e educação corporativa, além da revisão das políticas de Recursos Humanos adotadas, todos os esforços no sentido de implantação das novas ferramentas estão condenados ao fracasso. As transformações na realidade da instituição pública e, sobretudo, na mentalidade dos servidores públicos, fazem parte de um processo longo e moroso que deve ser enfrentado a fim de que as alterações sejam permanentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou, entre outros aspectos, verificar a existência de benefícios à sociedade trazidos a partir das ferramentas para adequação do serviço público brasileiro à Lei de Acesso à Informação. De fato, ficou comprovado que os dispositivos em questão têm contribuído para o aumento da transparência do poder público ao tornar disponíveis as informações de forma mais contundente e ágil.

O cidadão pleno também faz jus a diversos deveres, conforme abordado por Manzini-Covre (2001), tais como: ser, ele próprio, o fomentador da existência dos direitos de todos, ser

responsável pela coletividade e pressionar os governantes através de movimentos sociais no sentido de fazer cumprir seus direitos. Nesse sentido, pode-se considerar que a pressão exercida pela população teve uma contribuição relevante no contexto que envolveu a publicação da Lei de Acesso à Informação no país e que a cidadania foi efetivamente exercida desde esse momento de reivindicação.

Infelizmente, constatou-se que a prática da cidadania ainda é muito prejudicada pela carência do processo educacional no país que, muito embora conte com profissionais capacitados, mostra-se dependente das políticas públicas de um governo paternalista por natureza a quem não interessa alterar a situação. Desse modo, aos governantes não convém esclarecer aos futuros cidadãos sobre seus direitos e, mais ainda, sobre o direito de reivindicar seus direitos, conforme ressalta Mazini-Covre (2001).

Constatou-se também que as deficiências na educação não restringem-se à educação formal, mas que os problemas na formação inicial do indivíduo refletem-se por toda a vida, influenciando, inclusive, nos quadros funcionais do serviço público. A quase inexistência de práticas de educação corporativa, aliada a uma cultura engessada e retrógrada, cria barreiras para a inserção não apenas dos mecanismos para adequação à Lei de Acesso à Informação, mas também de toda e qualquer inovação que implique em alteração do *status quo*.

Observou-se que a dificuldade dos servidores públicos em enxergarem a si mesmos como representantes da coisa pública pode causar resistências nesse meio, somado ao fato de que as alterações a serem introduzidas acabam não sendo comunicadas na forma e tempo adequados. Com isso, as transformações acabam sendo impostas de forma não natural.

Um exemplo claro é o questionamento, por parte dos servidores públicos, quanto à possibilidade de consulta pelos cidadãos, no Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), de sua remuneração e dados funcionais. O fato é que muitos servidores não são esclarecidos quanto à legislação que rege o serviço público, nem mesmo em relação ao próprio Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. O Código, no inciso IV, Seção I, Capítulo I, esclarece que:

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade (DECRETO Nº 1.171, DE 22 DE JUNHO DE 1994).

Através desse trecho fica claro o compromisso e responsabilidade que se exige do servidor público estando ele a serviço da sociedade e sendo remunerado por ela. Dessa forma, nada mais justo que as informações referentes a esses recursos estejam disponíveis, da mesma forma que qualquer outro tipo de prestação de contas, contribuindo efetivamente para o exercício da cidadania.

Constatou-se que para sanar esse entrave, assim como outros referentes à Lei de Acesso à Informação, poderiam ser oferecidas equipes para acompanhamento das transformações ocorridas a partir dos novos dispositivos implantados, assim como para treinamento dos servidores no uso das ferramentas, que dispensassem atenção especial à comunicação das alterações previstas com antecedência, a fim de convencer o quadro funcional da necessidade das mesmas para o bem estar comum.

Sugere-se que o servidor público ao ingressar nos quadros dos serviços públicos, passem por um treinamento amplo e especialmente no que tange ao atendimento de demandas da sociedade relativas ao exercício da cidadania. Do contrário, e caso não haja uma real

conscientização dos servidores quanto à relevância das medidas adotadas, todos os esforços podem ser em vão e alguns problemas podem surgir após as tentativas de implantação, como o boicote por parte do funcionalismo e, conseqüentemente, gastos desnecessários para implantar dispositivos que estão condenados ao fracasso desde o planejamento, o que seguramente causará o efeito oposto ao pretendido pela Lei de Acesso à Informação, prejudicando o amplo exercício da cidadania no país.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 1171, de 22 de junho de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição nº 118, 23 jun. 1994. Seção 1, p. 99-101. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=99&data=23/06/1994>>. Acesso em: 02 jun 2014.

_____. Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição extra, nº 94-A, 16 mai. 2012. Seção 1, p. 1-6. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/05/2012&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=8>>. Acesso em: 02 jun 2014.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição extra, nº 221-A, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1-4. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=18/11/2011>>. Acesso em: 01 jun 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Democracy and Public Management Reform*. Oxford University Press. In: QUARTA REUNIÃO ANUAL DO COMITÊ DE ESPECIALISTAS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL (ECOSOC) DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005, Nova York. Princípios Práticos de Administração Pública. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/works/SmallPapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>>. Acesso em: 05 jun 2014.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 15-19.

CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CGU. Cartilha Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. 25 p. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao.pdf/view>>. Acesso em: 06 jun 2014.

CGU – ACESSO À INFORMAÇÃO. Acesso à Informação no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/acesso-informacao-brasil/index.asp>>. Acesso em: 07 jun 2014.

CHIAVENATO, I. Comportamento Organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FERREIRA, N. T. Cidadania: uma questão para a educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FLEURY, M. T. L. Cultura organizacional: os modismos, as pesquisas, as intervenções: uma discussão metodológica. Revista de Administração, São Paulo, v.24, n.1, p.3-9, 1989a. Disponível em: <http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=602>. Acesso em: 15 jun 2014.

_____. Desvendar a cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In: FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. (Orgs.). Cultura e poder nas organizações. São Paulo: Atlas, 1989b, p. 15-27.

_____. O simbólico nas relações de trabalho. In: FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. (Orgs.). Cultura e poder nas organizações. São Paulo: Atlas, 1989b, p. 113-127.

FREITAS, M. E. de. Cultura organizacional: evolução e crítica. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

GARCIA, R. C.; ARAÚJO, J. M. de. Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 96, jan 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?artigo_id=11022&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 17 jun 2014.

LEMONS, A.; LÉVY, P. O futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

MANZINI-COVRE, M. de L. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense, 2001.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, C. A. B. de. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

PIRES, J. C. de S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.81-106, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6805/5387>>. Acesso em: 18 jun 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS. Portal da transparência do Governo Federal. 2014. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 15 jun 2014.

SALES, J. D. A.; SILVA, P. K. Os fatores de resistência a mudança organizacional e suas possíveis resultantes positivas: um estudo de caso na Indústria - Calçados Bibi do Município de Cruz das Almas – BA. IN: X SEMEAD. Anais de congresso. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 2007. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/10semead/sistema/resultado/an_resumo.asp?pagina=20>. Acesso em: 18 jun 2014.

SILVA, J. B. da. O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais. 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – COPPE / UFRJ, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_m/JoanaBraconiDaSilva.pdf>. Acesso em: 12 jun 2014.

SILVA, L. P. da; FADUL, E. M. C. Cultura organizacional em organização pública: as bases da mudança organizacional a partir da reforma gerencial. In: IV Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGET. Anais eletrônicos. Out 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos07/1437_1437_Cultura%20organizacional%20em%20organizacoes%20publicas.pdf>. Acesso em: 12 jun 2014.

SISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Manual e-SIC: guia do cidadão. 2014. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/dicas_pedido.html>. Acesso em: 15 jun 2014.

TELES, B. A. W.; AMORIM, M. R. L. de. Gestão de Mudança: superando dificuldades na implantação dos sistemas de informação nas organizações. In: X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGET. Anais eletrônicos. Out 2013a. ISSN-1807-409X.

_____. Superando dificuldades na implantação dos sistemas de informação nas organizações. FOCO: Revista de Administração da Faculdade Novo Milênio, Espírito Santo, v. 6, n. 1, p. 1-15, 2013b. Disponível em: <<http://www.novomilenio.br/Periodicos/index.php/foco/article/view/52/47>>. Acesso em: 18 jun 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Ouvidoria da UFRJ. 2014. Disponível em: <http://www.ufrj.br/pr/conteudo_pr.php?sigla=OUVIDORIA_UFRJ>. Acesso em: 18 jun 2014.

WOOD Jr., T. Mudança Organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.