

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017

GT-5 – Política e Economia da Informação

ORGANIZAÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO NA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS APÓS PROMULGAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Ana Maria de Almeida Ribeiro (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ)

Eliane Braga de Oliveira (Universidade de Brasília – UnB)

ORGANIZATION AND ACCESS TO INFORMATION IN THE BRAZILIAN COMPANY OF POSTAL AND TELEGRAPHS AFTER PROMULGATION OF THE INFORMATION ACCESS LAW

Modalidade da Apresentação: Comunicação Oral

Resumo: A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos foi criada em 1969, período da Ditadura Militar (1964-1985), como empresa pública de direito privado no âmbito da Administração Pública indireta no Brasil do Ministério das Comunicações. Em função do modelo gerencial adotado não houve uma organização da informação eficiente, cujos reflexos foram percebidos nos últimos anos, em especial no escândalo do “Mensalão”, a após a implantação da Lei de Acesso à Informação no Brasil (2012). Neste artigo apresentamos os resultados da pesquisa onde o objetivo geral foi compreender como a cultura organizacional e o estatuto jurídico da empresa influenciaram na organização da informação e na aplicação da lei de acesso na empresa. Caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, descritiva com uma abordagem qualitativa. As técnicas para coleta de dados utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, a análise dos pedidos de informação registrados no Sistema de Informação ao Cidadão, a análise de documentos da empresa e do questionário aplicado aos empregados. Os resultados da pesquisa apontam que a condição híbrida da empresa - prestação de serviços públicos e exploração de atividade econômica, presente na cultura organizacional da empresa, limita a transparência pública e interfere no cumprimento da lei de acesso, ao restringir o acesso à informação aos cidadãos. Os dilemas público e privado, monopólio e concorrencial, informação pública ou restrita, o sigilo e a transparência, referem-se à organização do Estado e a sua conversão, de órgão que está por cima da sociedade, num órgão completamente a ela subordinado, continua sendo um desafio à sociedade democrática.

Palavras-Chave: Lei de Acesso à Informação. Organização da Informação. Empresa Estatal. Transparência Pública. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

Abstract: The Brazilian postal and telegraph was created in 1969, a period of military dictatorship (1964-1985), as a public company under private law in the context of Public Administration in Brazil under the Ministry of Communications. According to the adopted management model, there was not an organization of information efficient, whose reflects were perceived in the last years, especially in the "Mensalão" scandal, after the implementation of the Law on Access to Information in Brazil (2012). In this paper, we present the results of research whose general objective was to understand how the organizational culture and the legal status of the company influenced the organization of information and in the application of the law of access in the company. It is characterized as applied research, a descriptive with a qualitative approach. The techniques for collection of data used were the bibliographical research, the analysis of the requests for information are registered in the citizen information system, the analysis of company documents and the questionnaire applied to employees. The results of the research point out that the company's hybrid condition - public service provision and exploitation of economic activity, present in the company's organizational culture, limits public transparency and interferes with compliance with the access law, restricting access to information for citizens. The public and private dilemmas, monopoly and competition, public or restricted information, secrecy and transparency, refer to the organization of the State and in conversion, of an organ that is above society, in an organ completely subordinate organ, the which remains a challenge in the search for a democratic society.

Keywords: Access to Information Act. Information Organization. State Company. Public Transparency. Correios.

1. INTRODUÇÃO

A Presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.527 (BRASIL, 2011a), que regula o acesso às informações como previsto na Constituição Federal¹. Após mais de duas décadas, a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI) foi considerado um passo relevante no caminho da consolidação da democracia no Brasil, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública.

A implantação da LAI no Brasil, abrangeu todos os poderes da República (executivo, legislativo e judiciário) e todos os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Iniciou sua implantação no poder executivo federal com a utilização de uma ferramenta tecnológica, através de um sistema de âmbito nacional, monitorado pela Controladoria Geral da União (CGU)². O sistema e-SIC implantado em maio de 2012, e oficializado em 2015 através da Portaria Interministerial nº 1.254³, é o sistema centralizado para tratamento de

¹ No inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.

² A Presidenta Dilma foi afastada do cargo dia 12/05/2016 e neste mesmo dia o Vice-Presidente Michel Temer ao assumir temporariamente, por 180 dias, publicou a Medida Provisória 176, que extinguiu a CGU e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. O impedimento definitivo ocorreu em 31/08/2016 e a MP convertida em Lei nº 13.341. Entretanto, optamos por continuar a utilizar, em toda a pesquisa, a sigla CGU como referência ao órgão de controle.

³ Portaria Interministerial nº 1.254, 18 de maio de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 19/05/2015, instituiu o sistema e-SIC no âmbito do Poder Executivo Federal.

pedidos de acesso à informação no Poder Executivo Federal, onde o cidadão acompanha sua tramitação e respostas.

As empresas públicas têm um regime jurídico diferenciado, são instituições públicas, mas regidas pelo direito privado, sujeitas aos controles públicos e comprometidas com objetivos coletivos, podendo ser prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividades econômicas. O Supremo Tribunal Federal (STF) ao se manifestar sobre as empresas estatais que prestam serviços públicos, as caracterizam como empresas submetidas a um regime híbrido.

Embora a rigor, as denominadas “empresas estatais” ostentem a natureza jurídica de direito privado, elas se submetem a regime híbrido, ou seja, sujeitam-se a um conjunto de limitações que têm por escopo a realização do interesse público. Em outras palavras, no caso dessas entidades, ocorre uma derrogação parcial das normas de direito privado em favor de certas regras de direito público. (BRASIL, 2013, p.42)

Para compreendermos a organização e o acesso à informação após promulgação da LAI nos Correios⁴ analisamos a estrutura do Estado brasileiro, em especial a administração indireta, no período de criação da empresa ECT e no período de implantação da LAI; a organização da informação na empresa e como essa organização trouxe, e ainda traz, implicações no cumprimento da lei.

Identificamos na administração indireta, tanto na sua estrutura, como no seu respectivo corpo administrativo e técnico, através de aplicação do questionário, os dilemas de atuação como ente público e como ente privado, e como consequência, os conflitos frente ao controle social. As empresas estatais (Correios, Petrobrás, p.ex.) foram as que mais surgiram nas manchetes dos jornais, após ações de auditoria dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a CGU, com ocorrências de práticas administrativas que se confrontam com a legislação vigente para uso dos recursos públicos.

A ECT é uma empresa muito importante para o Brasil. Traz, na sua história, os 350 anos de serviço postal brasileiro, de um tempo em que a informação era escrita e entregue por mensageiros, em que governos restringiam ou censuravam a entrega das informações (RIBEIRO, 2016, p.80) como descrito na história postal.

⁴ No desenvolver desta pesquisa usaremos os termos “ECT” e “Correios” para identificar a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que já adotou a sigla EBCT, depois ECT e, desde 2014 vem utilizando a marca Correios.

Tendo em vista o regime jurídico destacado, o objetivo geral da pesquisa foi compreender como a cultura organizacional e o estatuto jurídico da ECT influenciaram na organização da informação e na aplicação da LAI na empresa. Assim, os objetivos específicos buscaram contextualizar o momento histórico e político no Brasil em que é criada a empresa estatal ECT; identificar o processo de redemocratização do Estado brasileiro; traçar um histórico recente da gestão documental na empresa e a cultura de transparência pública; e identificar os processos de organização da informação na ECT antes e depois da LAI.

A abordagem aplicada a esta pesquisa é a qualitativa e o método de interpretação do contexto histórico se constitui como fundamento de ação política na construção do conhecimento. O recorte temporal compreende o período de implantação da LAI, os três anos de vigência da LAI nos Correios - 16 de maio de 2012 à 31 de dezembro de 2015. O universo desta pesquisa se constitui de pesquisa bibliográfica, relatórios do sistema e-SIC, legislação relativa a transparência pública e acesso à informação, documentos internos da ECT, solicitados e recebidos pelo sistema e-SIC, das atas públicas de Reunião de Diretoria Executiva da ECT, e o questionário aplicado aos pontos focais do SIC na ECT. As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram a aplicação do questionário, pesquisa bibliográfica, análise documental e observação direta das atividades de trabalho.

No início deste projeto de pesquisa foram poucos os trabalhos encontrados que abordavam a implantação da LAI nas empresas estatais. A publicação de trabalhos que tratam deste tema nos órgãos públicos de direito privado é uma lacuna nesta experiência de governança e de instrumentos de controle social sobre o Estado.

2 O ESTADO: CONCEITO E ORGANIZAÇÃO

A partir de Jardim (1999, p.33) analisamos o Estado e a Hegemonia (citando GRAMSCI apud CARNOY, 1990, p.90) em que o primeiro é compreendido como “todo o complexo de atividades práticas com a qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação”. Assim, para Gramsci (1979, p.71) a estrutura e superestrutura formam um “bloco histórico”, o conjunto complexo, contraditório e discordante das superestruturas, que é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção.

Bourdieu (2014, p.30) nos auxilia, nesta análise, ao tratar o Estado como monopólio da violência física e simbólica, identificando-o como setor do campo do poder administrativo

ou da função pública, em que se exerce a violência sobre a sociedade, desmistificando a ideia de Estado neutro e destacando os conflitos entre público e privado. Esses conflitos, no caso do Estado brasileiro, são destacados com a análise do Decreto-Lei 200/67 - DL200, e as reformas administrativas (BRESSER-PEREIRA, 1996 e 1998).

Na segunda metade do século XX, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) se abre um período de defesa do Estado democrático, expresso pelo direito à liberdade de opinião e expressão, que inclui a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios e independente de fronteiras. No Brasil, apenas nas últimas duas décadas do século XX a ideia de participação na gestão pública passou a estar presente, refletindo, por um lado, o avanço da democratização e da diferenciação social e, por outro, o aumento da valorização da democracia participativa (NOGUEIRA, 2011, p.121).

Os Correios deixam de ser um departamento do executivo e passam a ser uma empresa estatal, apresentando a nova conformação do Estado que, segundo Bresser-Pereira (1996, p.7) pode ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, através do DL200. Para o autor a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração indireta toda a ênfase foi dada à descentralização, mediante autonomia.

Segundo Tavares (2000, p.1) o Brasil passou por uma oscilação permanente ao longo de dois séculos, entre uma ordem liberal oligárquica e um Estado interventor autoritário que geraram conflitos periódicos no pacto de dominação interna. Para a autora as reformas burguesas no Brasil tiveram como limites dois medos seculares por parte de nossas elites: o medo do Império e o medo do povo, e assim as repúblicas – velha e nova – nunca incluíram as classes trabalhadoras num “pacto democrático”. Neste sentido, baseado num pacto federativo, precário desde a constituição enquanto um país independente constituiu-se um Estado nacional, ora férreo, ora frouxo.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi um marco importante na garantia de conquistas sociais aos brasileiros, e dentre outras conquistas, estabeleceu a responsabilidade da administração pública sobre a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitassem. A gestão documental e o direito ao acesso a informação devem ser, portanto, destacados como conquistas deste período.

3 DO SIGILO AO DIREITO À INFORMAÇÃO

Bobbio (2015, p.30) trata do Estado absoluto no qual o poder autocrático, oculta ou mente, considerando isso um ato lícito de governo e reafirma que a opacidade do poder é a negação da democracia. O autor afirma que a cultura do sigilo está inserida nas sociedades onde não há liberdade de expressão.

Segundo Netto (2014, p.14), a Ditadura Militar (1964-1985) que o golpe civil-militar impôs ao Brasil a partir de 1964, significou o fim do regime democrático vigente desde 1945, a opressão, a repressão e a depressão e, com isso, propiciou a cultura do sigilo.

Jardim (1999, p.85/86) identifica este período como de um distanciamento do Estado brasileiro da sociedade civil, de uma forte centralização no “Governo da União” e “marcadamente autoritário, acirra a concentração de renda e os desajustes sociais”. A criação de órgãos como o Serviço Nacional de Informação (SNI), o Departamento de Operações e Informações do Exército (DOIEx), entre outros, e o fortalecimento do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), operacionalizam o controle do Estado sobre a informação.

O papel do aparato repressivo desenvolvido pela Ditadura Militar apresentava uma doutrina de Segurança Nacional (FERNANDES, 2009, p.6) em que a violação de correspondência era uma das ações existentes para repassar informações ao SNI. Percebe-se assim, a importância de retirar os Correios de uma área operacional para o recém-criado Ministério das Comunicações (1967), a criação da empresa pública e a incorporação de militares nos cargos de chefia.

A cultura do sigilo na ECT também se manifestou através de outros mecanismos dentro da empresa estatal. Teixeira (2013, p.43), ao analisar a organização do trabalho neste período, descreve as ações com a lógica militar implantada, adotando métodos de gestão focados no controle, disciplina e racionalização da força de trabalho.

Para Jardim (1999, p.49) o acesso à informação governamental, encontra, a partir dos anos 1970, em Estados de características democráticas, diversas formas de expressão, traduzidas em duas noções que se referenciam mutuamente: transparência administrativa e direito à informação.

Se durante séculos o uso do segredo foi considerado essencial para a arte de governo como nos destaca Bobbio (2015, p.43), ele é, hoje, típico dos partidários dos governos

autocráticos e totalitários. No Estado democrático, o direito à informação é uma das tantas formas de direito concedido aos cidadãos, como destaca Zepeda (2012).

4 OS CORREIOS: A GESTÃO DA INFORMAÇÃO E A LAI

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi um marco importante na garantia de conquistas sociais aos brasileiros, e dentre outras conquistas, estabeleceu a responsabilidade da administração pública sobre a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitassem. A gestão documental e o direito ao acesso a informação devem ser, portanto, destacados como conquistas deste período.

A Lei nº 8.159 (BRASIL, 1991) é a regulamentação desta conquista constitucional, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Entretanto, a estrutura dos Correios não internalizou de forma plena a gestão documental. Prevaleceram a cultura de empresa privada e sua autonomia frente ao Estado, estabelecidas no DL200.

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista **condições de funcionamento idênticas às do setor privado** cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo (BRASIL, 1967, grifo da autora)

Assim sendo, os Correios estabeleceram suas próprias regras e prazos de temporalidade dos documentos, a despeito das recomendações emanadas pelo Conselho Nacional de Arquivos. As consequências desta forma de gestão aparecem no inquérito civil que resultou no Termo de Ajuste e Conduta (TAC). Em 2005, foi publicada matéria jornalística⁵ sobre esquema de corrupção nos Correios que foi objeto de investigação pelo Ministério Público Federal.

O TAC (RIBEIRO, 2016, p.246) é relativo ao Inquérito Civil nº 1.16.000.000919/2005-09, sendo um dos documentos que possibilita analisar as condições da gestão da informação na empresa. O termo foi assinado pela ECT e o Ministério Público Federal (MPF), em 2010, e refere-se a procedimentos relacionados à fiscalização, autuação e arquivamento de

⁵ A matéria jornalística publicada foi pela Revista Veja, edição nº 1.905 – ano 38, de 18/05/2005, sobre um esquema de corrupção na área de licitações e contratos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que veio a ser conhecido nacionalmente, e internacionalmente, como “Mensalão dos Correios”.

processos de contratação e de gestão de contratos no contexto da Lei de Licitação, Lei nº 8.666/93, e da Lei do Processo Administrativo, Lei nº 9.784/99. A cláusula segunda diz respeito à instrução, autuação e arquivamento de processos de licitação e gestão de contratos.

Para atendimento do TAC, a solução foi a adoção do Número Único de Protocolo (NUP) e da reestruturação do sistema de Gestão de Documentos Correntes (GDC)⁶, instituindo uma nova sistemática de Gestão Documental na empresa (LEONEL; CRUZ, 2015). A aprovação da LAI e sua implantação na empresa trouxeram um outro grande desafio: o de romper a barreira de que tudo era sigiloso, para a nova era em que o sigilo é a exceção.

Em outubro de 2011, a direção dos Correios determina (RIBEIRO, 2016, p.254) a implantação desta nova sistemática de gestão documental e de formação de processos administrativos na empresa obedecendo as normas arquivísticas. No Quadro 1 podemos identificar o diagnóstico e as ações encaminhadas na empresa.

Quadro 1: Diagnóstico e Ações Gestão Documental ECT

Condições até 2011	Consequências	Solução
Inexistência de padrão de procedimentos de gestão documental	Dispersão dos documentos produzidos - tramitavam de forma avulsa	Estruturação da informação em forma de Processo Administrativo em toda ECT
Tratamento simultâneo do mesmo assunto em vários órgãos	Insegurança na tomada de decisões	Implantação do NUP
Falta de controle sistematizados dos documentos produzidos	Dificuldade no acesso à informação e de sua recuperação	Definição do GDC (Gestão de Documentos Correntes) como sistema corporativo

Fonte: Elaborado pela autora (RIBEIRO, 2016, p. 117)

A LAI considera que informação são dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; e que documento é a unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato (BRASIL, 2011a). Com essas definições, determinadas em lei, era de fundamental importância a organização da informação na empresa.

Araújo Jr; Sousa e Albuquerque (2015, p.45) destacam que os procedimentos que envolvem produção, tratamento técnico e preservação dos acervos arquivísticos e informacionais devem estar dispostos de modo a possibilitar a sua recuperação para atender

⁶ O GDC foi desenvolvido na Diretoria Regional do Paraná e consistia em um sistema operacional que permitia gerar numeração aos documentos e inserir informações sobre o documento criado, mas não permitia acompanhar a tramitação do documento.

as demandas informacionais da sociedade. Nesse sentido, os autores destacam os desafios tecnológicos relacionados à introdução do documento eletrônico, à profusão de bases de dados, abertos e restritos, à dispersão da informação, à quantidade de informação não-estruturada disponível na rede mundial de computadores. Há também o despreparo dos gestores públicos no que diz respeito à cultura da organização da informação, o que resulta numa análise superficial para subsidiar os processos de avaliação e de tomada de decisão (Araújo Jr; Sousa e Albuquerque, 2015, p. 49).

No caso dos Correios, somam-se a todos os problemas aqui citados, a cultura do sigilo, fomentada pelo governo militar, e a lógica de empresa privada presente na prática dos gestores (TEIXEIRA, 2013, p.53; BOVO, 1997, p.10).

A implantação da LAI vem demonstrando a necessidade da organização da informação em todos os órgãos, como na ECT. A empresa produz uma grande quantidade de informações/documentos, pela natureza de suas atividades, seu porte e abrangência nacional. A infraestrutura postal exerce influência no crescimento e desenvolvimento do Brasil junto à população, distribuída nos 5.570 municípios do País. Para tanto, os Correios possuem 12.225 unidades de atendimento, entre agências próprias e franquias. Em 2014 entregaram 8,5 bilhões de objetos⁷ e realizaram o descarte⁸ de 60 toneladas de diversos tipos de papéis (RIBEIRO, 2016, p.120). Entretanto, não se adotava um padrão de gestão documental, tão necessário à organização das informações geradas e sob custódia da empresa, que cada brasileiro reconhece como pública, e exige como serviço público.

No processo de sensibilização dos empregados da empresa para adoção da nova sistemática de gestão documental, o material de capacitação apresenta como justificativa a necessidade de transparência, de publicidade dos atos administrativos, da defesa da probidade administrativa, do controle de toda a tramitação dos documentos e sobretudo, da segurança para quem trabalha corretamente. Tal iniciativa fomentou o processo de mudança cultural e o aprimoramento da gestão documental de maneira mais ampla, proporcionando condições favoráveis de transparência, segurança, controle e,

⁷ Relatório de Administração de 2014, disponível em <http://correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/publicacoes/relatorios/relatorios-de-administracao/pdf/RelatorioAdministracao_2014.pdf>

⁸ Estas notícias foram amplamente divulgadas na empresa, constituindo um marco importante na gestão documental da ECT e avanços quanto a organização dos Arquivos Gerais. Sustentabilidade em 2014, DR São Paulo Interior <file:///C:/Users/A/Downloads/Relatorio_Gestao_Exercicio_2014.pdf> e Diversas regionais <<http://blog.correios.com.br/correios/?p=14712>>.

consequentemente, maior eficácia da gestão, além do alinhamento dessa ação com os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência.

5 IMPLANTAÇÃO DA LAI NOS CORREIOS

Fatores como a pressão pelo cumprimento dos prazos da LAI e a insegurança de conceder o acesso a uma informação, antes considerada sigilosa, estiveram presentes nos primeiros anos da implantação da LAI.

Para garantir a hierarquia de resposta, e recursos, preconizada pela LAI (BRASIL, 2011a), empregados foram designados “Pontos Focais” do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), em cada área e regional da ECT, e passaram a ser o elo com o SIC. Um processo colaborativo e de transparência dos pedidos, e das respostas, utilizando um ambiente na *intranet* da empresa para arquivo de todos os pedidos, modelos, padrões, decisões.

O SIC da ECT iniciou seus trabalhos com um grande volume de pedidos de informação, o período analisado no estudo compreende de maio de 2012 a dezembro de 2015, um total de 6.773 pedidos. Essa grande demanda apresentou a urgente tarefa de padronizar os procedimentos internos e desenvolver ações para enfrentar os temas mais complexos. Nos primeiros levantamentos da CGU, a ECT aparecia entre os cinco órgãos mais procurados da Administração Pública Federal, conforme Tabela 1:

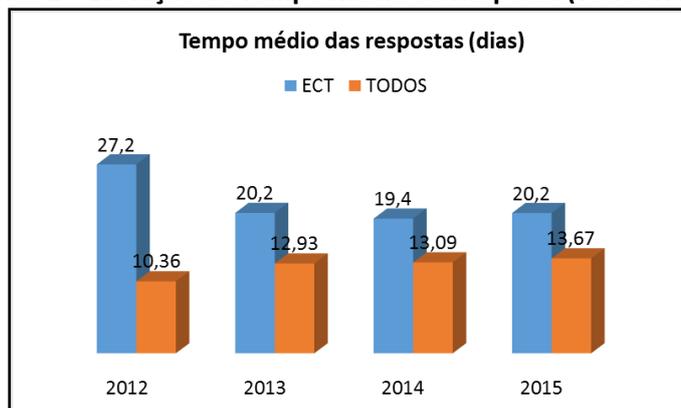
Tabela 1 – Órgãos Públicos mais demandados pela LAI/2012

Lei de Acesso à Informação Órgãos Públicos mais demandados		
Órgão	Total	%
Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)	1.901	10,9
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	1.216	6,9
Banco Central do Brasil (BACEN)	774	4,4
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	583	3,3
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	518	3,0
Ministério da Fazenda (MF)	499	2,8
Caixa Econômica Federal (CEF)	406	2,3
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	381	2,2
Controladoria-Geral da União (CGU)	372	2,1
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	352	2,0
Outros	10.514	60,0
Total	17.516	100

Fonte: Portal do Planalto (julho/2012) ⁹

O Gráfico 1 compara os dados da ECT com todos os órgãos da administração pública federal quanto ao tempo médio de dias para responder aos pedidos de informação. A LAI determina o prazo de até 20 dias para a resposta ao cidadão, e com justificativa poderá ser prorrogado por mais 10 dias. No Gráfico 1 verificamos que no 1º ano da LAI a ECT ultrapassou em vários momentos o prazo legal ao apresentar como média 27 dias. A informação não estava disponível para o cidadão.

Gráfico 1 – Evolução do Tempo Médio de Resposta (Todos X ECT)



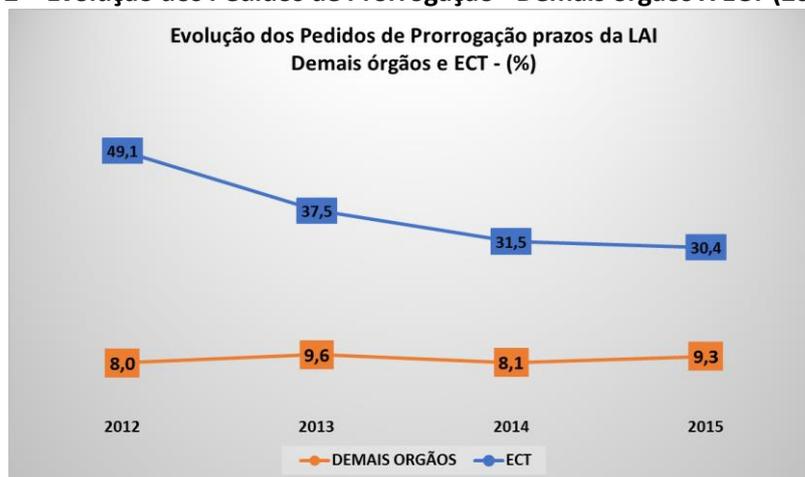
Fonte: Relatório de Pedidos de Informação do sistema e-SIC

O tempo médio da ECT (Gráfico 1), entre 20 e 27 dias para o envio da resposta ao cidadão e o alto percentual de prorrogações no prazo legal de 20 dias (Gráfico 2), indicam a possibilidade de dificuldades na disponibilização das informações nas áreas gestoras dos assuntos. O que se confirmou na resposta ao Questionário aplicado aos Pontos Focais em

⁹ Tabela publicada no Portal do Planalto, disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/caderno-destaques/julho-2012/acesso-a-informacao-e-transparencia>>.

que 71,5% responderam que “as informações solicitadas estavam em sistemas eletrônicos que tinham que ser consultados para produzir a resposta e que não emitiam relatórios físicos” e 46% responderam que as informações não estavam em arquivos, mas na “memória oral de antigos empregados”(RIBEIRO, 2016, p. 166).

Gráfico 2 – Evolução dos Pedidos de Prorrogação - Demais órgãos X ECT (2012/2015)



Fonte: elaborado pela autora com base dos Relatórios do e-SIC

Com o objetivo de identificar como a condição de regime híbrido dos Correios influenciou na aplicação da LAI, analisamos os recursos que perpassavam essa condição, como o caso da base de dados do Código de Endereçamento Postal (CEP).

A CGU adotou o entendimento de que as empresas públicas, as sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, não estão obrigadas a atender aos pedidos de informação solicitados pelo cidadão quando esta informação está relacionada com a estratégia empresarial, que possa interferir na competitividade da empresa (BRASIL, 2016a, p.72). A ideia é de que elas existem para competir no mercado em igualdade de condições com as empresas privadas, em nome do Estado brasileiro.

Após a implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, a ECT recebeu o Pedido de Informação¹⁰ - NUP 99923.001172/2012-06, solicitando a base de dados do CEP como de interesse público “de forma livre através de uma API (interface de programação) aberta e de fácil utilização”. A ECT respondeu com o tipo de resposta “Acesso negado - Informação sigilosa de acordo com legislação específica” informando que o e-DNE é um produto comercializado pela ECT por meio da Correios *Online*. O cidadão registrou recurso em função da negativa de acesso onde alegou que não pedia o e-DNE e sim a base de dados.

¹⁰ Controladoria Geral da União. DESPACHO nº 4775 de 20/06/2013. Referência: 99923.001172/2012-06 <<http://www.acessoinformacao.gov.br/precedentes/ECT/99923001172201206.pdf>>. Acesso em 1/09/2017.

O pedido chegou a 3ª instância recursal, a CGU, e o parecer objeto do Despacho nº 4.775, passou a ser fundamento para todos os demais pedidos de acesso.

A área gestora do Diretório Nacional de Endereços (e-DNE)¹¹, responsável pela área de logística e produtos comercializados na ECT, defende a posição de restrição de acesso. A CGU reconhece que é uma informação pública, e não propriedade comercial da ECT, mas que continua sendo negada uma vez que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações¹² considerou a observância da Lei Postal¹³ sobre a Lei de Acesso à Informação.

6 AS INFORMAÇÕES ANALISADAS

Para melhor compreensão deste problema, foram utilizadas diversas fontes de informação, com o objetivo de refletir o olhar de cada sujeito no processo de cumprimento da LAI na ECT. Os recursos à CGU e os relatórios disponíveis no e-SIC permitiram analisar como a empresa vem cumprindo a lei; a aplicação de questionário¹⁴ aos Pontos Focais do SIC permitiu identificar a percepção sobre a disponibilização da informação; o Relatório de Integridade da CGU¹⁵, registra o olhar do órgão fiscalizador e de monitoramento quanto às condições de transparência prevista na lei e, por fim, a Pesquisa de Satisfação¹⁶ registra a opinião do cidadão, quanto ao atendimento da informação requerida.

A Figura 1 representa o espectro de informações analisado, conforme descrito acima, quanto ao cumprimento da LAI na ECT.

Figura 1 – Origem dos Dados Coletados da Pesquisa

¹¹ e-DNE é um produto comercializado pela ECT por meio da Correios *Online* e a empresa disponibiliza apenas a informação gratuita de forma individualizada no Busca CEP, no site www.correios.com.br

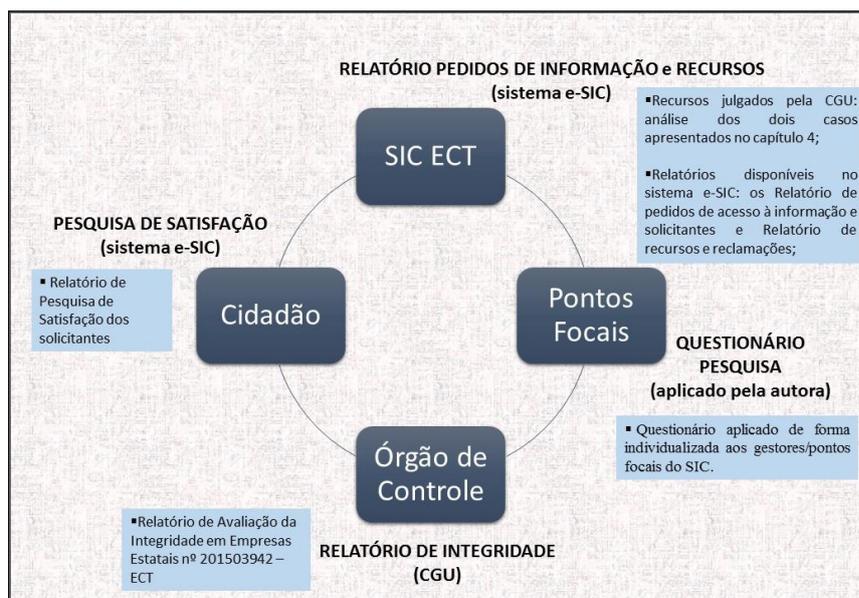
¹² Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI, instancia máxima recursal da LAI.

¹³ Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

¹⁴ O Questionário foi aplicado entre os dias 2 a 8/05/2016, com prazo até dia 20/05 para devolução. Do universo aplicado de 60 empregados atuantes, ou já atuantes, como Ponto Focal do SIC, responderam 58%.

¹⁵ O Decreto 8.420/2015, que regulamenta a Lei 12.846/2013 - Lei Anticorrupção, definiu a obrigatoriedade de elaboração de um Programa de Integridade para cada pessoa jurídica sob fiscalização da CGU.

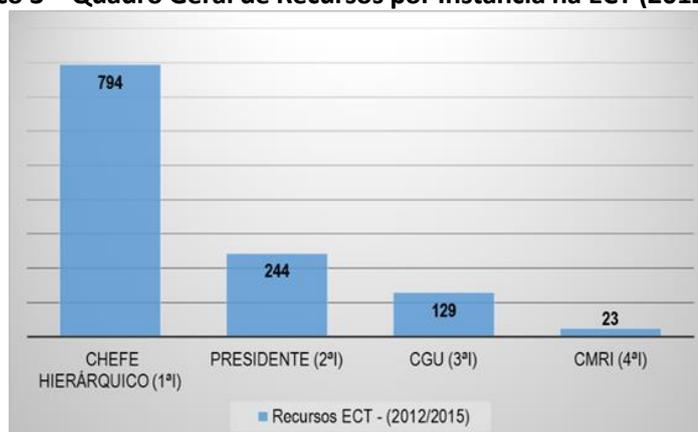
¹⁶ A Pesquisa de Satisfação está disponibilizada no Sistema e-SIC desde novembro de 2012 (cinco meses depois da lei em vigor), não é obrigatória, e cada requerente pode responder quando acessam as respostas às solicitações registradas no sistema. As perguntas são diferentes para acesso concedido e acesso negado e de novembro de 2012 a dezembro de 2015 foram 5.649 pedidos de informação registrados na ECT com pesquisa de satisfação disponível.



Fonte: Elaborado pela autora

SIC – ECT: No período analisado (2012/2015) foi registrado um total de 6.773 pedidos de informação no SIC – ECT. Destes pedidos 11,7%, registraram recurso ao chefe imediato. Entretanto, 30,7% não aceitaram a resposta recebida no recurso inicial, continuaram insatisfeitos, e registraram recurso de 2ª Instância. A insatisfação com a resposta do Presidente da ECT permaneceu para 52,9% que recorreram à CGU. Após análise na CGU, apenas 17,8% levaram o recurso a última instância - à CMRI. Os números apresentados no Gráfico 3 representam a quantidade de pedidos de recurso em cada instância recursal.

Gráfico 3 – Quadro Geral de Recursos por Instância na ECT (2012/2015)



Fonte: Relatório de Pedidos de Recurso do sistema e-SIC

Pontos Focais: Os Pontos Focais do SIC na ECT coordenam e encaminham as respostas que são enviadas ao cidadão, e através do questionário aplicado a eles com 50 perguntas (RIBEIRO, 2016, p.226), verificamos suas percepções quanto ao tempo, ao

conteúdo, à forma e à localização; a gestão documental; as mudanças de cultura e procedimentos com a implantação da LAI e a visão de transparência pública. Percebemos que não há muitas diferenças quanto as destacadas no Sumário-Executivo da CGU (BRASIL, 2011b, p.18), relativas ao controle da informação, aos problemas operacionais, e da dificuldade em romper a cultura do segredo, para a cultura do acesso. No item Disponibilização da Informação na Tabela 2, verificamos que 94,3% dos entrevistados, empregados da empresa, que concordam que como empresa pública deve ter transparência (afirmativa 46) é reduzido a 54,2% quando se trata de disponibilizar as informações, defendendo uma decisão interna segundo interesses da empresa (afirmativas 48 e 50).

Tabela 2 – Percepção dos Pontos Focais: Disponibilização da informação

Disponibilização da informação	DC	DP	NDNC	CP	CC	D
46 Os Correios são empresa pública e por isso deve ter transparência nas suas informações.	0,0	5,7	0,0	31,4	62,9	0,0
47 Os Correios, em que pese ser uma empresa pública, atua no âmbito concorrencial e essas informações devem ser restrita à alguns gestores.	2,9	8,6	0,0	37,1	51,4	0,0
48 Uma empresa pública de direito privado, que atua no mercado competitivo, não pode ter suas informações públicas.	11,4	42,8	2,9	40,0	2,9	0,0
49 O monopólio postal previsto na Constituição determina o compromisso público com a sociedade brasileira que deve ter acesso a todas as informações da empresa.	8,6	28,6	2,8	45,7	14,3	0,0
50 Os Correios deveriam ter autonomia e independência de qualquer órgão e decidir o que deve ou não ser disponibilizado.	11,4	25,7	8,6	37,2	17,1	0,0

DC - Discordo completamente; DP - Discordo parcialmente; NDNC - Nem discordo, nem concordo; CP - Concordo parcialmente; CC - Concordo completamente; D - Desconheço

Fonte: elaborado pela autora

Órgãos de controle: a CGU vem atuando no seu papel de monitoramento da LAI e fiscalização de cumprimento das normas de transparência pública. No “Relatório de Avaliação da Integridade em Empresas Estatais nº 201503942” (BRASIL/CGU, 2015) a CGU apresenta como sugestão de melhoria “adotar linguagem cidadã para as informações divulgadas no seu portal da internet, especialmente no que se refere aos contratos firmados, de forma a trazer mais clareza para os cidadãos que buscam informações da empresa.”

Pesquisa de Satisfação: A participação dos solicitantes na pesquisa no período analisado (2012/2015) foi de apenas 841 (15%), dos 5.649 pedidos de informação registrados. Entretanto, mesmo a empresa considerando que concedeu acesso à informação 58,4% considera que a resposta enviada não atendeu plenamente ao seu pedido. Dos

cidadãos que tiveram negado esse acesso, 76% consideraram que a justificativa dada não os atendeu plenamente, conforme consta na Tabela 3.

Tabela 3 – Pesquisa de Satisfação SIC/ECT: ACESSO CONCEDIDO

Acesso Concedido	Atendeu/Concordo (%)	Não Atendeu/Não Concordo (%)	Atendeu/Não Atendeu (%)
A resposta fornecida foi de fácil compreensão?	67,6	28,1	4,3
A resposta fornecida atendeu plenamente ao seu pedido?	38,9	58,4	2,7
O órgão foi prestativo e cordial na resposta.	70,7	29,3	0,0

Fonte: elaboração da autora com base na Pesquisa de Satisfação

No questionário aplicado aos empregados no quesito “Disponibilização da Informação” (Tabela 2), 94,3% concordam que os Correios, por ser uma empresa pública, deve ter transparência nas suas informações. Entretanto, 88,5% defendem a existência de restrição para alguns gestores em função da atuação da empresa no ambiente concorrencial. O caráter híbrido fica explícito, na opinião dos empregados, quando 54,2% são de opinião que a empresa tinha que ter autonomia e independência para decidir o que deve ou não ser disponibilizado.

Os aspectos apresentados, como a competitividade e a comercialização de produtos, envolvem o regime da empresa e a negativa para acesso a base de dados do CEP como um dos principais exemplos do quanto o caráter híbrido da empresa impacta no acesso a informação pelos cidadãos. No Brasil, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina que a manutenção do serviço postal é de competência da União e prevalece o monopólio estatal.

A *Open Knowledge* Internacional (2015) publica o Índice Global de Dados Abertos e acompanha a transparência pública no Brasil e no Mundo. No ano de 2015 a publicação do *ranking* dos países apresentou o Brasil na posição de 12º e, segundo conclusões da organização, “os dados das empresas e de códigos postais (CEP) ainda precisam melhorar na comparação”¹⁷. O Código Postal já está disponível no Reino Unido, Dinamarca, Colômbia, Uruguai, México, Finlândia, França, Estados Unidos etc. No *Ranking* de Dados Abertos¹⁸, na

¹⁷ Conclusões sobre a publicação do Índice <<http://br.okfn.org/2015/12/02/open-knowledge-internacional-publica-o-indice-global-de-dados-abertos-2015-mapeando-o-estado-dos-dados-abertos-ao-redor-do-mundo/>>

¹⁸ Disponível em <<http://2015.index.okfn.org/place/>>. Acesso em 07.set.2017

coluna *Location*, é possível verificar o *status* de liberação das informações de 122 países no mundo. Neste item são esperados como Dados Abertos: um banco de dados de códigos postais (CEP) e os locais espaciais correspondentes em termos de latitude e longitude (ou coordenadas semelhantes em um sistema de coordenadas publicado publicamente) - endereços, e que os dados estejam disponíveis para todo o país. Na publicação mais atual (2017)¹⁹ o Brasil encontra-se empatado com a Nova Zelândia em 8º lugar, constando o acesso negado as informações de localização (CEP) e de proprietários de terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho de síntese buscamos analisar os conflitos quanto a concepção de serviço postal, envolvendo a prestação de serviço público e a atividade econômica, e seu reflexo na organização da informação, na gestão documental, e há indícios de que o regime empresarial tenha influenciado um distanciamento do órgão público das práticas típicas da administração pública.

Para a Ciência da Informação, a análise sobre a ECT deve ter um sentido mais amplo. Trata-se de uma empresa responsável pelos serviços postais no país, que tem a informação como seu principal ativo. A importância de atividade da empresa é tanta que em momentos históricos, em que a democracia é suprimida, ela é alvo de controle e censura, como foi observado. Mesmo com novas tecnologias como a internet, ainda existem milhões de pessoas que utilizam o serviço postal para troca de informações. No Brasil, ainda há um contingente de 42% de habitantes que não tem acesso à internet²⁰, moradores de cidades e vilarejos, em que é o carteiro que faz o transporte da informação, utilizando todos os meios possíveis (caminhando, de bicicleta, de moto ou de carro).

Neste sentido o debate sobre a base de dados do CEP se apresenta com destaque pela importância que tem para a sociedade brasileira. Qualquer cidadão, pessoa física ou jurídica, para postar e receber, qualquer carta ou correspondência ou mesmo uma encomenda através da empresa pública ECT, sabe que é indispensável informar o CEP correto e atualizado para o bom cumprimento do serviço postal. O CEP é um mecanismo de organização espacial, necessário para projetos de georeferenciamento e para o desenvolvimento das pequenas e médias empresas, e não está com sua base de dados

¹⁹ Disponível em < <https://index.okfn.org/place/>>. Acesso em 07.set.2017

²⁰ Pesquisa TIC Domicílios 2015, do Comitê Gestor da Internet No Brasil – CGI.Br, p. 28, disponível em < http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Dom_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf>.

disponível para os cidadãos. A sociedade brasileira já conviveu com o livre acesso a todos os CEPs consultando às listas impressas e em várias cidades eles estão nas placas de sinalização de cada rua. Entretanto, verificamos, neste caso, que o advento da informação eletrônica ao invés de facilitar o acesso à informação aos cidadãos, trouxe limitação ao priorizar a atividade econômica sobre a prestação de serviço público. Este fato evidencia o caráter híbrido da empresa restringindo o acesso à informação.

O serviço postal tem características que diferem do serviço bancário, energético, de saúde, de educação etc., em que o cidadão se desloca ao encontro do serviço público, ou privado, que melhor lhe convém. O serviço postal, enquanto existir o objeto físico e material, necessitará de mensageiro para a conclusão do processo e, como qualquer informação, precisa de confiabilidade, autenticidade e integridade.

A Lei de Responsabilidade das Estatais (BRASIL, 2016b), apresenta vários mecanismos de transparência e governança, especificando a divulgação de várias informações das empresas, que, esperamos, possam contribuir com uma mudança de postura mais efetiva. A globalização, as transformações recentes, as legislações voltadas a transparência, indicam que a responsabilidade social das empresas públicas deve ser assumida e ela precisa ser permeável à sociedade. É desejável o compromisso social da empresa pública com a sociedade, o que se concretiza com a transparência de suas informações e ações. A ECT tem uma grande importância na vida dos brasileiros e uma maior transparência e democratização na sua gestão é um dos caminhos para a construção de um Estado subordinado à sociedade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, R. H. de. (Orgs.). **Organização da informação: abordagens e práticas**. Brasília: Thesaurus, 2015, p. 44-68.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Organização Marco Revelli; tradução Marco Aurélio Nogueira. 1ª edição, São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. Tradução Rosa Freire d'Águilar – 1ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOVO, C. **Os Correios no Brasil e a Organização Racional do Trabalho**. São Paulo: Annablume, 1997. Disponível em < https://books.google.com.br/books?id=70c5G-IsRegC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false > . Acesso em 5.jul.2017

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Coordenação Prof. PhD Roberto DAMATTA. Brasília, DF, Dezembro/2011b. Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em 5.ago.2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação de Integridade em Empresas Estatais nº 201503942 – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos**. Brasília, DF, Setembro/2015b.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, de 27.fev.1967, retificado em 8.mar.1967, retificado em 30.mar.1967 e retificado em 17.jul.1967.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Lei de Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1991 e retificado em 28.jan.1991. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 05.ago.2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011a.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Lei de Responsabilidade das Estatais. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1º.jul.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 589.998-PI**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de publicação: DJE 12/09/2013 - Ata n. 131/2013. DJE n. 179. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4499353>>. Acesso em: 13. jul.2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, Volume 121º, Número I, Jan-Abr 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 49, Número 1 Jan-Mar 1998.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data. ONU:1948

FERNANDES, Ananda Simões. A perseguição além da fronteira: os órgãos de repressão e espionagem da ditadura brasileira para o controle dos exilados brasileiros no Uruguai. **ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRP**- mayo 2009 - Nº 1 – ISSN: 1688 – 5317. Disponível em

<http://www.estudioshistoricos.org/edicion_1/ananda-simoes.pdf>. Acesso em 05.ago.2017.

GRAMSCI, A. **Introdução à Filosofia da Práxis**. Lisboa: Editora Antídoto, 1979.

JARDIM, José Maria. **Transparência e Opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora UFF, 1999.

LEONEL, Liliane Dutra; CRUZ, Valquíria Araújo. A Estruturação de procedimentos de gestão documental e mudança de paradigmas: o caso dos Correios do Brasil. **Revista ACTAS**. Congresso Nacional de Bibliotecárias, Arquivistas e Documentalistas. Associação Portuguesa Bibliotecárias, Arquivistas e Documentalistas. Portugal, Évora, nº 12, 2015. Disponível em <<http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/1387>>. Acesso em 05.ago.2017.

NETTO, João Paulo. **Pequena história da ditadura militar brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 3ª edição, 2011.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Global Open Data Index 2015**. Disponível em <<http://index.okfn.org/place/>> . Acesso em 20.nov.2016.

RIBEIRO, Ana Maria de A. **Organização e acesso à informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após promulgação da Lei de Acesso à Informação**. [Dissertação]. Distrito Federal, Brasília: Universidade de Brasília; 2016, p. 136/7, p.104, p.51/52. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22921>>. Acesso em 30.jun.2017.

TAVARES, Maria da Conceição. Política e economia na formação do Brasil. **Revista Teoria e Debate**. Edição 44, Abril.2000. Disponível em <http://www.teoriaedebate.org.br/?q=materias/economia/politica-e-economia-na-formacao-do-brasil>. Acesso em 10.jun.2017

TEIXEIRA, Tadeu G. **Os correios em transformação: reestruturação, organização do trabalho e políticas de gestão do trabalho (1994-2011)**. Tese (doutorado em ciências sociais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013. Disponível em Biblioteca Digital da Unicamp <https://issuu.com/tadeuteixeira/docs/teixeira__tadeu_gomes_vers__o_final>. Acesso em 05.ago.2017.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. **Cuadernos de transparencia** nº 4. Mexico: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Octava impresión, septiembre 2012. Disponível em <<http://gazzeta.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/IFAI%20-%20cuadernillo%204.pdf>>. Acesso em 5.ago.2017.