

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

GT-5 – Política e Economia da Informação

OS DESAFIOS DO SERVIDOR PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Celsiane Aline Vieira Araújo (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG)

Dalgiza Andrade Oliveira (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG)

THE CHALLENGES OF THE PUBLIC SERVANT IN THE IMPLEMENTATION OF THE INFORMATION ACCESS LAW IN THE METROPOLITAN REGION OF BELO HORIZONTE

Modalidade da Apresentação: Pôster

Resumo: O acesso à informação pública, regulamentado pela Lei nº 12.527/11, demanda uma série de ações que podem contribuir com a sua implementação. O estudo tem como objetivo conhecer a organização da informação no contexto público na perspectiva do servidor. Realizar-se-á uma análise do perfil do servidor público, responsável pela gestão das informações institucionais, do mesmo modo buscar-se-á conhecer, sob a sua perspectiva, a gestão da informação pública frente à implementação da referida lei na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Caracteriza-se pela abordagem qualitativa e classifica-se como pesquisa exploratória de natureza aplicada. Inicialmente um levantamento dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte que cumprem a disponibilização de Portal de Transparência em concordância com a lei. A partir desses municípios, analisar-se-á o perfil dos profissionais gestores da informação pública, e suas práticas de gestão da informação por meio de um questionário estruturado, aplicado via web. Os resultados parciais, em uma primeira análise, indicam que, dos 34 municípios que compõem a referida região, 25 possuem mais de 10 mil habitantes e todos atendem ao disposto pela lei, possuem Portal de Transparência. A aplicação do questionário poderá permitir uma melhor análise da gestão da informação pelo servidor público e espera-se ainda que haja convergência no cumprimento da transparência e da democracia preconizadas pela legislação em destaque.

Palavras-Chave: Lei de Acesso à Informação. Gestão da Informação Pública. Servidor Público. Região Metropolitana de Belo Horizonte

Abstract: Access to public information, regulated by Law 12,527 / 11, requires a series of actions that may contribute to its implementation. The study aims to know the organization of information in the public context from the server perspective. An analysis of the profile of the public servant, responsible for the management of institutional information will be carried out. Likewise, it will seek to know, from its perspective, the management of public information regarding the implementation of said law in the Metropolitan Region of Belo Horizonte. It is characterized by the qualitative

approach and is classified as exploratory research of an applied nature. Initially a survey of the municipalities of the Metropolitan Region of Belo Horizonte that complies with the provision of Transparency Portal in accordance with the law. From these municipalities, the profile of the public information management professionals and their information management practices will be analyzed through a structured questionnaire, applied through the web. The partial results, in a first analysis, indicate that of the 34 municipalities that make up the said region, 25 have more than 10 thousand inhabitants and all comply with the law, have Portal of Transparency. The application of the questionnaire may allow a better analysis of the information management by the public servant and it is expected that there will be convergence in the fulfillment of the transparency and democracy advocated by the highlighted legislation.

Keywords: Law of Access to Information. Public Information Management. Public Server. Metropolitan Region of Belo Horizonte.

1 INTRODUÇÃO

A quantidade expressiva de conteúdos digitais produzidos nos últimos anos reflete na universalização da informação. Analisando o fenômeno da informação de origem pública, a disponibilização dessa informação não significa atendimento qualificado ao público alvo. Dessa forma, parte-se para pensar em informações que devem atender demandas e públicos específicos. Esse tipo de informação deveria passar por uma espécie de parâmetro para sua disponibilização, não só pela observação de critérios como precisão em uma busca e qualidade dessa informação, mas também pelo direcionamento de forma mais assertiva ao público-alvo para o qual se voltam às demandas informacionais.

Apropriando-se dessas novas possibilidades, muitos países têm adotado junto à sociedade a aplicação de leis que garantam o acesso à informação que é produzida em seus órgãos públicos: portanto, as informações de natureza pública. A informação pública advém de práticas diversas, como: jurídica, administrativa, legislativa, jornalística e etc., estruturadas na forma de gráficos, resumos, hipertextos, entre outras (GUEDES, 2014). Nessa direção, o Brasil posiciona-se por meio da Lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), regulamentada a partir da premissa do inciso XXXIII do art. 5º, no §2º do art. 216 e no inciso II do §3º do art. 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que regulamenta o acesso à informação pública produzida ou guardada pelos órgãos públicos. A aplicação da LAI está muito incipiente e demanda mais pesquisas além de direcionamento por parte dos órgãos competentes para que efetivamente se cumpra seu dever como ferramenta de transparência pública e promoção da democracia junto ao cidadão.

Um dos aspectos que chamam atenção para a realização desta pesquisa está relacionado à organização da informação no contexto público na perspectiva do profissional

da informação, servidor público, que atua nesse processo de gestão da informação, determinada por lei como informação de acesso público. Essa pesquisa se propõe realizar uma análise do perfil do servidor público, à partir dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com mais de 10.000 habitantes, que tenham implantado a transparência ativa por meio de Portal de Transparência, conforme previsto na LAI; do mesmo modo, buscase conhecer, sob a perspectiva do servidor, a gestão da informação pública frente à implementação da LAI.

2 O SERVIDOR PÚBLICO E A BUROCRACIA

A aplicação da referida lei traz várias implicações nos órgãos públicos a serem analisadas. Parte-se do aspecto da cultura informacional na instituição sob a ótica do servidor público, uma vez que esse servidor, nesse contexto da gestão da informação pública, pode ser considerado um profissional da informação. A implementação da LAI demanda diretamente dos servidores públicos apropriação e capacitação. Observa-se que a capacitação desse servidor público deve andar paralela à aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) nas instituições públicas e, conseqüentemente, moldar uma nova cultura informacional.

Nas instituições, por muito tempo prevaleceu a cultura do segredo (informação como favor) ancorada na questão de que “a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos. Isto favorece a criação de obstáculos para que as informações sejam disponibilizadas” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 12). Essa temática hoje é tratada como a cultura do acesso (informação como bem público), que provoca no servidor público a “consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 13).

Historicamente tem-se conhecimento de que o funcionamento dos órgãos públicos segue um processo de trabalho burocrático (no aspecto de morosidade) em divergência à necessidade de gestão da informação que pode tornar ágil e eficaz o atendimento público. Além disso, os servidores que respondem pelas instituições públicas são regulados por Regimentos Jurídicos¹ que estabelecem em alguns de seus artigos que estes têm por dever o

¹Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

sigilo² de informações, podendo ser demitidos em razão de casos de divulgação de informação³. São dimensões que ensejam a insegurança do servidor público na sua função dentro do processo da transparência das informações públicas. Observa-se que parece necessário “enfrentar as resistências do funcionalismo público, a discricionariedade e a cultura do sigilo – institucionalizada nos diversos estatutos de servidores públicos do Brasil” (ARTICLE19, 2011, p. 5).

Diante do exposto, compreende-se assim que a viabilidade da implementação da LAI também pode ser espelhada a partir dos servidores públicos apropriando-se da prática da gestão da informação. Esse servidor passará pela vicissitude de uma nova cultura informacional, que poderá apontar para a aplicação do processo de organização do conhecimento em que a instituição far-se-á detentora de informações e conhecimento, sobretudo, que poderá torná-la “bem-informada e capaz de percepção e discernimento, exercendo o processo de gestão da informação” (CHOO, 2006, p. 31). O autor ainda esclarece que, de posse desse processo, as ações das instituições “baseiam-se numa compreensão correta de seu ambiente e de suas necessidades, e são alavancadas pelas fontes de informação disponíveis e pela competência de seus membros” (CHOO, 2006, p. 31).

3 A GESTÃO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA

A gestão da informação é conceituada como aplicação de princípios administrativos à aquisição, à organização, ao controle, à disseminação e ao uso da informação para a operacionalização efetiva de organizações de todos os tipos (WILSON, 2002), ou como “o gerenciamento de todo o ambiente informacional de uma organização” (DAVENPORT, 1994, p. 84). O mesmo autor ainda esclarece o quanto é necessária a revisão dos processos de trabalho nas instituições públicas garantindo melhor acompanhamento das demandas do cidadão diante de suas necessidades informacionais.

Trata-se de uma mudança institucional que deve ser realizada por etapas, uma transição comportamental com sensibilização dos recursos humanos, observando a introdução do conceito de transparência nos órgãos públicos para que os servidores se adaptem à nova cultura informacional compreendendo que as informações que eles recebem e produzem no seu dia a dia devem ser de acesso público, da sociedade. Entende-se que essa

²Lei 8.112/1990. Art. 116. São deveres do servidor: [...]; VIII – guardar sigilo sobre assunto da repartição.

³Lei 8.112/1990. Art. 132. Art. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...]; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo.

transparência “é um território para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado. Território ‘relacional’, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas de gestão e uso social da informação governamental” (JARDIM, 1999, p. 73).

Não se trata somente de atendimento ao cidadão, mas da prática da responsabilidade emergente do poder público junto à sociedade. Essa prática propõe o “rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida (ROCHA, 2012, p. 91)”. Considerando diversos desafios para aplicabilidade da LAI, compreende-se que à luz da Ciência da Informação deve-se avaliar a aplicação da Gestão da Informação nos órgãos públicos, como ferramenta fortalecedora e de qualificação dos objetivos da referida lei em consonância com a qualificação do servidor público.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa devido à singularidade do tema. De acordo com os objetivos, classifica-se como pesquisa exploratória, pela qual se pretende familiarizar-se com o problema compreendendo os vários aspectos -- relativos ao caso em estudo. Para Moresi (2003, p. 9), “a investigação exploratória é realizada em uma área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”. Utilizar-se-á como metodologia inicial um levantamento dos municípios que compõe a RMBH, em seguida será elencado os municípios que tenham mais de 10.000 habitantes por meio da análise dos dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e analisar-se-á se esses municípios cumprem o disposto na LAI para transparência ativa com a disponibilização de Portal de Transparência. A partir desses municípios far-se-á a análise do perfil do servidor público e sua perspectiva no que tange a gestão da informação pública.

A escolha da RMBH dentro do escopo da pesquisa está relacionada com a importância dessa região nos aspectos eleitorais, territoriais e econômicos. Também chamada de Grande Belo Horizonte (GBH), a RMBH tem significativa representatividade no cenário internacional no qual se posiciona como o 88º aglomerado urbano do mundo, é a maior do Brasil (fora do eixo Rio – São Paulo). Os dados extraídos dos questionários serão organizados em planilhas eletrônicas, utilizando-se o *software* Microsoft Office Excel, para a elaboração de gráficos, tabelas, bases de dados e mapas georreferenciados, facilitando, assim, a análise temática do conteúdo.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISES PRELIMINARES DOS RESULTADOS

Figura 1 – Municípios da RMBH e Colar Metropolitano



Fonte: Agência RMBH (2016).

Depois de identificado que 34 municípios formam a RMBH (FIGURA 1), a análise aos dados do censo 2010 indicou que 25 desses municípios estavam dentro do regulamentado pela LAI no aspecto quantidade populacional, conforme (FIGURA 2). Seguidamente, realizou-se análise, por meio da *web*, identificando todos os municípios quanto ao cumprimento do determinado por lei no tocante a transparência ativa, isto é, constatou-se que os 25 municípios tinham Portal de Transparência.

Figura 2 – Municípios da RMBH

MUNICÍPIO	POPULACAO
Belo Horizonte	2.375.151
Betim	378.089
Brumadinho	33.973
Caeté	40.750
Contagem	603.442
Esmeraldas	60.271
Ibirité	158.954
Igarapé	34.851
Itaguara	12.372
Jaboticatubas	17.134
Juatuba	22.202
Lagoa Santa	52.520
Mário Campos	13.192
Mateus Leme	27.856
Matozinhos	33.955
Nova Lima	80.998
Pedro Leopoldo	58.740
Raposos	15.342
Ribeirão das Neves	296.317
Sabará	126.269
Santa Luzia	202.942
São Joaquim de Bicas	25.537
São José da Lapa	19.799
Sarzedo	25.814
Vespasiano	104.527

Fonte: Elaborado pelas autoras, adaptado de IBGE/PBH-PRODABEL.

Observou-se que alguns municípios se utilizam de sistemas fora da página principal da prefeitura, podendo, mediante esses sistemas, pesquisar também outros municípios mineiros. Em meio à pesquisa dos portais foi observado ainda que alguns municípios possuem um *link* para uma página do Governo do Estado. Essa relação hipertextual, configura-se por um

**XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP**

programa de adesão não obrigatória, chamado Minas Aberta, em que o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio do seu portal de transparência, disponibiliza Informações Orçamentárias e Financeiras dos municípios mineiros. Esse programa cumpre o disposto no decreto nº 46.243/2013 de forma a auxiliar os municípios “no cumprimento da Lei Complementar nº 131 e na difusão da cultura de controle social e participação por meio do monitoramento das informações dos municípios” (COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2017a).

Considerando que as informações públicas dos municípios mineiros são disponibilizadas em portais geridos pelas prefeituras e também pelo Estado, analisar a gestão da informação pública na perspectiva do servidor, bem como conhecer o perfil desse servidor demandará uma nova postura quanto à aplicação dos questionários, uma vez que compreende-se que existe um fluxo interno e externo a algumas prefeituras. Dessa forma o estudo do perfil dos servidores ainda não foi apresentado, uma vez que encontra-se na fase de pré-teste do questionário enquanto identifica-se a quem exatamente serão direcionados os questionários, se webmasters dos Portais de Transparência ou servidores indicados como responsáveis pela informação pública.

6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A pesquisa, em sua fase incipiente, revela a predisposição por parte das prefeituras em atender o disposto na LAI, mesmo sendo diversificadas as ferramentas de gestão da informação pública para atendimento ao cidadão mineiro. Os resultados finais ainda não foram alcançados considerando a não realização da aplicação dos questionários aos servidores que trabalham diretamente com a gestão da informação pública. Após a aplicação dos questionários, compreende-se que a pesquisa avançará correlacionando a implementação da LAI nos municípios da RMBH, com a gestão da informação pública. A análise sob a perspectiva do servidor poderá ter um papel fundamental na prática da transparência mineira.

REFERÊNCIAS

ARTICLE19. Leis de acesso à informação: dilemas da implementação. Estudos em Liberdade de Informação, [S.l.], jun. 2011. Disponível em: <<http://gregmichener.com/Leis-de-Acesso-a-Informacao-Dilemas-da-Implementacao--Artigo19.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 91**, de 2016. §2º do art. 216 da Constituição Federal, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em:

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art216%C2%A72>.
Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 91**, de 2016. Inciso II do §3º do art. 37 da Constituição Federal, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art37%C2%A73ii>.
Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 91**, de 2016. Inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art5xxxiii>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. Tradução Eliana Rocha. 2. ed. São Paulo: Senac, 2006.

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PRODEMGE. **Portal da Transparência do estado de Minas Gerais**. 2017a. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/>>. Acesso em: 5 ago. 2017

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Imprensa Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

DAVENPORT, Thomas H. Reengenharia de Processos. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

GUEDES, R. de M. O profissional da informação frente à lei de acesso a informação pública: condutas possíveis. **Biblios**: Revista do Instituto de Ciências Humanas e de Informação, v. 28, n. 2, p. 59-72. jul./dez. 2014.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói, RJ: EdUFF, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.243**, de 15 de maio de 2013. Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 25 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46243&ano=2013&aba=js_textoAtualizado>. Acesso em: 02 ago. 2017.

WILSON, T. D. The nonsense of 'Knowledge Management.' **Information Research**, [S.l.], v. 8, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://InformationR.net/ir/8-1/paper144.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.