

## **E-Sic: Informação Transparente e Superação da Cultura do Segredo nos Departamentos Públicos<sup>1</sup>**

Bruna Silvestre Innocenti GIORGI<sup>2</sup>

### **Resumo**

A comunicação pública, junto com a Lei de Acesso à Informação (LAI), tem o objetivo de proporcionar uma gestão mais aberta, superando a cultura do segredo. Entretanto, o que se observa em pesquisas é que a cultura brasileira e de departamento público são obstáculos para o desenvolvimento e aplicação dessa legislação. Desse modo, a inovação e a tecnologia pautada na internet têm a capacidade de superar tais culturas. Com esse embasamento, o presente artigo tem o objetivo de demonstrar que o E-Sic, uma ferramenta online gerida pela CGU, contribui com a LAI. Para isso, toma-se como metodologia a bibliográfica e a exploratória. Os resultados obtidos demonstram que o sistema tem a possibilidade de aproximar Estado e cidadãos, reduzir a importância do patrimonialismo, minimizar a hegemonia de poder, agilizar pedidos de solicitações e denunciar abusos contra a LAI.

**Palavras-chave:** comunicação pública; Lei de Acesso à Informação; cultura, tecnologia digital; comunicação organizacional.

### **1. Introdução**

A forma de se comunicar foi modificada ao longo da História por diversas transformações fisiológicas humanas e também pela incorporação de novas tecnologias ao cotidiano. Apesar de a comunicação já ser uma habilidade humana, para chegar ao que se vive atualmente, foi necessário inovar. Assim, pode-se sugerir que comunicação e inovação estão ligadas e são responsáveis, em grande parte, pelo desenvolvimento das relações sociais, culturais, econômicas, políticas e das organizações.

A internet é um marco nesse sentido, pois possibilita ferramentas que organizem o fluxo de informação, agilizem processos, promovam canais de diálogos entre públicos diversos e principalmente desenvolvam a transparência nas gestões, majoritariamente quando se trata de Administração Pública.

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) regulamentou o direito de acesso à informação e propôs uma ferramenta virtual de solicitação de informação, chamada Sistema

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Mídia, Culturas e Tecnologias Digitais na América Latina, XVI Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP/Bauru/SP, e-mail: bruna\_sig@hotmail.com

Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão ou e-SIC, de âmbito federal. Esse sistema é uma inovação que ampara a Lei, a comunicação pública e também transcende a cultura dos funcionários públicos de órgãos federais, responsáveis por disponibilizar informações e atender aos anseios da sociedade.

Desse modo, este artigo tem a intenção de demonstrar que o E-Sic é uma ferramenta que contribui com a Lei de Acesso à Informação, também conhecida como LAI, cujo objetivo é promover ações públicas transparentes e permitir que a informação não se restrinja apenas ao departamento de comunicação, ouvidoria ou protocolo de um órgão público. O presente artigo conta com as metodologias bibliográfica e exploratória.

Na primeira parte do artigo, concepções de Duarte, Brandão e Zémor sobre comunicação pública serão discutidas com a intenção de explorar o conceito, as funções e os resultados, pautando a informação como o suporte do desenvolvimento eficaz da comunicação pública. Esse tema se faz importante no momento, pois a transparência de governos se oferta, principalmente, com uma comunicação pública fortalecida, que tem a nascente na informação. Sobre essa temática, haverá uma breve apresentação e contextualização da Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011.

No item seguinte, toma-se como base conceitos de comunicação organizacional de Deetz e Marchiori, com o objetivo de demonstrar que a cultura organizacional é um processo relacional individual e com um grupo, estando sempre em transformação. Depois, para contextualizar com a cultura dos departamentos públicos e, assim dos funcionários públicos, respalda-se nas pesquisas de Aidar e Pereira sobre cultura brasileira.

No item 3, para compreender a cultura com a LAI, parte-se da pesquisa promovida pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sob coordenação de Roberto DaMatta, que analisou respostas abertas e objetivas feitas em questionários para funcionários públicos com a intenção de analisar valores de cultura, experiência e percepção em relação à temática de acesso à informação, principalmente na transparência passiva.

No último item, então, por meio da pesquisa exploratória, há a descrição do sistema E-Sic, acessado por meio de um site governamental, que tem o objetivo de agilizar solicitações de informações previstas pela Lei de Acesso à Informação.

## **2. Informação e transparência: comunicação pública e lei de acesso à informação**

Até os anos 1980, a comunicação pública era percebida com o sentido de propaganda do governo. O desenvolvimento das tecnologias, origem e disseminação de novos meios de comunicação e a redemocratização do país foram essenciais para que o conceito fosse transformado.

Levou, por exemplo, ao surgimento do conceito de comportamento empresarial socialmente responsável no setor privado (mesmo que muitas vezes subordinado a estratégias comerciais), ao empoderamento do terceiro setor e a uma maior demanda por transparência no setor público. Todas as conquistas devem ser relativizadas, mas permitem identificar importante evolução. (DUARTE, 2009, p.1).

Nesse contexto, a definição de comunicação pública ainda está em construção e é estudada, principalmente, pelo ponto de vista de cinco áreas do conhecimento, segundo Brandão (2009): 1- comunicação organizacional; 2- comunicação científica; 3- comunicação do Estado e governamental; 4- comunicação da sociedade civil organizada e 5- comunicação política.

A primeira maneira de analisar a comunicação pública, relacionada à comunicação organizacional, é apontada pela autora como “área que trata a comunicação no interior das organizações e entre ela e seus públicos, buscando estratégias e soluções” (BRANDÃO, 2009, p. 3). Essa área será exposta com o viés de cultura no item seguinte.

A comunicação científica tem a intenção majoritária de criar canais de “integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas, ou seja, despertar o interesse da opinião pública em geral pelos assuntos da ciência” (BRANDÃO, 2009, p. 3). A terceira maneira aponta para o Estado e o governo a responsabilidade de “estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos” (BRANDÃO, 2009, p. 4). Quando se refere à comunicação da sociedade civil organizada, Brandão (2009) acredita que se diferencia das outras por reunir “práticas e formas de comunicação desenvolvidas pelas comunidades e pelos membros do terceiro setor e movimentos sociais ou populares” (p.4). Já ao se relacionar à comunicação política faz uso de “instrumentos e técnicas da comunicação para expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos” (BRANDÃO, 2009, p. 4).

O panorama traçado demonstra que, dentre os múltiplos significados da expressão comunicação pública, é possível encontrar um ponto comum de entendimento que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. (BRANDÃO, 2009, p.14).

Conforme Zémor (1995), os objetivos da comunicação pública e da organização devem ser consonantes. Conforme o autor há seis funções que a comunicação pública deveria desempenhar: 1) Ofertar informações aos seus públicos; 2) Atender as demandas previstas e fomentar diálogo com a sociedade; 3) Comunicar e promover os serviços desempenhados pela administração pública; 4) Tornar as instituições e os setores conhecidos interna e externamente e 5) Informar acerca das decisões desempenhadas e tornar público as ações pertencentes ao ambiente público. Assim, é possível entender que a informação é a base da comunicação pública e organizacional.

Identificar os anseios sociais, deliberar planos que incentivem uma ação pública, garantir a qualidade na elaboração de políticas públicas e a participação da sociedade na construção delas; orientar uma gestão pública eficiente; assegurar pluralidade nas discussões públicas; contribuir para a análise generalizada do desenvolvimento das ações públicas que se relacionam às demandas coletivas e melhorar o desempenho das tarefas públicas são algumas ações promovidas pela comunicação pública consideradas importantes para Duarte (2009) e que a vincula e incorpora à gestão pública, utilizando a informação como meio para esses processos.

“Informação é apenas a nascente do processo que vai desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, participação, cidadania ativa, diálogo” (DUARTE, 2009, p. 46). Nesse sentido, a comunicação pública para ser eficiente precisa da participação dos cidadãos na discussão de temas públicos e, para isso, é indispensável criar infraestrutura, tanto no campo de recursos humanos, de cultura organizacional, quanto de plataformas que possibilitem um diálogo. Segundo Duarte (2009, p. 61), a comunicação pública deve se preocupar majoritariamente com a comunicação com o cidadão, “não apenas por meio da garantia do direito à informação e a expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável”.

Em 2011, foi promulgada a lei 12.527, de Acesso à Informação, resultante de um processo, conforme Batista (2012), marcado pela negação de acesso a arquivos e dados públicos, principalmente quando estão ligados a um passado ou momento histórico negativo, como a ditadura; a valorização da cultura do segredo; abuso de poder e a dúvida em definir questões públicas e privadas.

Apesar de apenas promulgada em 2011, há mais de uma década, grupos e movimentos sociais se mobilizam para reunir ideias e pressionar o Congresso a desenvolver

uma lei específica. Em 2009, a Casa Civil encaminhou uma proposta para a Câmara de Deputados, anexada ao projeto de lei número 213, sobre autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), que estava há seis anos congelado. Foi nomeada uma comissão, em que promoveu audiências públicas para aprimoramento do projeto. Em 2010, houve um consenso e aprovou-se o substitutivo.

A promulgação desse projeto ocorreu em 2011 e englobou não só órgãos públicos, como também entidades e instituições que são financiadas por dinheiro público, como autarquias. A Lei 12.527 estimula a sinergia entre os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário – nos âmbitos da União, do estado e do município. A lei conta com 47 artigos organizados em seis capítulos. A legislação é pautada principalmente nos princípios de máxima divulgação, obrigação em publicar, promoção de um governo aberto, restrição das exceções, acesso facilitado e custos. Além disso, se baseia na transparência ativa e passiva. A ativa é a regulamentação de informações atualizadas, claras e verdadeiras publicadas periodicamente, principalmente nos portais do governo. E a passiva se refere ao recebimento por parte dos órgãos públicos de solicitações específicas de informações por pessoas físicas ou jurídicas. Para isso, há a necessidade da criação de uma estrutura própria para realizar esse atendimento. Desse modo, podemos pensar que algumas das maiores resistências da lei são: a falta da previsão da cultura existente nos departamentos públicos e a abertura da decisão de como fiscalizar para o Poder Executivo estadual e municipal.

Na LAI, o órgão responsável pela fiscalização da legislação em âmbito federal é a Controladoria-Geral da União (CGU). A Controladoria foi criada em 2001, ligada à estrutura da Presidência da República, cuja competência – definida pela Lei 10.683/2003 – é prevenir e combater a corrupção; fomentar auditorias públicas; fiscalizar como corregedor; estar atento às ouvidorias e o desenvolvimento de transparência da gestão (CGU, 2013). Em 2016, ela foi incorporada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

A Lei de Acesso à Informação brasileira cita a internet como mecanismo consubstancial para a fomentação da regulação, por proporcionar várias plataformas para o acesso e incentivar o diálogo social. Assim, a tecnologia, principalmente no Brasil, pode ser vista como um ponto de sustentação das legislações e da transposição da cultura dentro das repartições públicas. Assim, é válido discorrer sobre comunicação organizacional e a cultura que a envolve, destacando características importantes da cultura brasileira presente nas organizações e suas implicações.

### 3. Processos organizacionais: comunicação e cultura

A promoção de uma gestão transparente é um assunto recorrente, justamente por contribuir com o fortalecimento democrático e sustentável, seja em âmbito de política nacional ou da gestão organizacional. Para conquistar tal objetivo, organizações deveriam observar a comunicação e a cultura como algo intrínseco à administração. Para Bueno (2003), a comunicação organizacional é componente essencial para uma gestão visando à responsabilidade social. O autor ainda assinala que quando realizada “com competência, ética e transparência, agrega valor fundamental aos negócios e contribui, decisivamente, para a formação de uma boa imagem pública” (BUENO, 2003, p. 118-119).

Nas teorias mais antigas, a comunicação organizacional é tratada como ferramenta, além de ser lidada de maneira linear, muitas vezes, unilateralmente. Desse modo, as experiências dos indivíduos, nessa concepção, são formadas individualmente. A comunicação é usada para transmitir ou influenciar os outros. Em uma linha de pesquisa construtivista-relacional mais recente, em que aprendizados são fomentados a partir de relações recíprocas, surgem teorias que pautam a comunicação não como um pedaço, mas como a base de uma organização. “A comunicação não é apenas uma parte da vida organizacional. Mas é a fundação, inerentemente à política e decorrente da correlação de forças através da qual todos os entendimentos da vida organizacional emergem” (DEETZ, 2010, p. 91), e nas organizações públicas esses pressupostos são os mesmos. Para Marchiori (2009), a comunicação é interação e é por meio dela que a cultura se forma e se transforma. Além disso, a única maneira efetiva de modificar uma organização é por meio da cultura. “Para mim, cultura organizacional é o reflexo da essência de uma organização, ou seja, o que é tido como válido para o grupo no momento vivenciado por ele”, (MARCHIORI, 2009, p. 304). No item anterior, a informação foi mencionada como propulsora de uma comunicação pública e, nesse contexto, pode ser compreendida também como uma forma de proporcionar a transparência, promover diálogos e (re)criar a cultura organizacional.

A autora Schuler (2009), em uma perspectiva educativa da cultura, relaciona a cultura organizacional ao cultivo, um processo de crescimento, que desenvolve multidimensões humanas, como física, emocional e integradora. A autora propõe três pressupostos para refletir sobre a cultura no contexto da comunicação organizacional: 1- a cultura se forma pela necessidade do homem em gerir sua própria existência; 2- do anseio humano em internalizar uma ideia de mundo, que será referência para as tomadas de

decisões; 3- de alguma forma, essa ideia de mundo é compartilhada com um grupo. Desse modo, percebe-se que a cultura é um processo coletivo e que permite a organização em grupos, sendo a comunicação o componente de compartilhamento de visões de mundo. Aidar et al. (2000) complementa pontuando que “aquilo que tomávamos como natural em nós mesmos – comportamentos, pequenos gestos, posturas, reações etc. – nada realmente tem de natural, mas são essencialmente construções sociais e culturais” (p 37).

E em relação à cultura da gestão pública? Como a cultura do funcionário público, tão estigmatizada, é formada? Para entender um pouco sobre o assunto, é necessário partir da cultura brasileira que, conforme Aidar et al. (2000), deve ser analisada a partir da ótica do colonizador, os portugueses.

Portugal tinha a fama de nacionalista na Europa, mas ao explorar outras terras, esse sentimento era desfeito e, desse modo, fortalecia o sentimento de exploração das novas terras. O Brasil, então, nasceu sem o sentimento de união nacional, até por ser um território muito grande, Portugal permitiu que outros povos colonizassem parte do país. Os portugueses colonizadores não tinham a intenção de construir suas vidas aqui, como foi nos Estados Unidos. Os poucos que se fincaram nas terras brasileiras foram a custo da exploração do trabalho indígena e negro (AIDAR et al., 2000).

O que se discute muito também é sobre o “jeitinho brasileiro” que pode ser interpretado de duas maneiras, segundo Aidar et al.(2000): no sentido de corrupção e privilégio de pessoas importantes; e também na esperança de ultrapassar a burocracia, típica da cultura. Ou seja, as duas formas se referem a um burlamento legislativo e corruptivo, com intenções distintas.

Outro aspecto importante e relevante é que, no Brasil, o existir de direito veio antes do existir de fato. Conforme DaMatta (1983), o Estado foi criado antes do povo, a Fazenda Pública antes da Receita e o Judiciário antes de uma causa que levasse à sua formação. Ou seja, a cultura de valorizar o institucional, sem planejamento e sem estudo.

Além dessas características, Pereira et al. (2013) pontua mais seis que são consideradas típicas dos brasileiros e estão presentes nas organizações: hierarquia, patrimonialismo, formalismo, personalismo, estrangeirismo e espírito aventureiro.

A hierarquia expressa a tendência à centralização do poder e, em contrapartida, ao afastamento das relações entre diferentes grupos sociais. De acordo com Freitas (1997), essa característica é advinda da família patriarcal durante a colonização agrária no Brasil, que estabeleceu um poder aristocrático quase ilimitado. Ou seja, a figura de um patriarca



que comanda e fiscaliza as normas é sempre constante nas organizações. Associado à hierarquia, o patrimonialismo retrata a apropriação particular das receitas do Estado e está relacionado à oferta desigual de poder e riqueza, ao descaso de setores desprivilegiados e aos benefícios das elites.

O formalismo significa o rigor em seguir uma regra ou metodologia. No caso do Brasil, pode-se pensar como uma discrepância entre a maneira de agir ou encarar como costumeiro e as normas determinadas. Para Vianna (1999), essa característica é o “grande mal” brasileiro, pois os órgãos governamentais usam o formalismo para servir e beneficiar as elites, oprimir a oposição e os seus interesses.

Segundo DaMatta (1983), a sociedade é fundada no personalismo, ou seja, nas relações pessoais que direcionam o comportamento individual e coletivo. Essas relações são baseadas em sentimentos de carinho, gentileza, apreço e atenção que, de certa forma, aproximam, subordinam e condicionam os indivíduos. Segundo Freitas (1997), a sociedade brasileira está baseada nesse tipo de relação, que vincula o pessoal, laços de amizade e familiar. O preocupante é que essas relações vão além da esfera individual, estando presentes nas esferas jurídicas e políticas.

O ditado popular “santo de casa não faz milagres” revela a característica estrangeirismo, que não engloba apenas pessoas de outras nacionalidades, mas pessoas “estrangeiras” a uma determinada organização, por exemplo. Ou seja, os brasileiros subestimam o próprio povo, tomando como orientação aspectos estrangeiros. De acordo com Freitas (1997), esse aspecto é enraizado na convicção do poder de outros indivíduos que estão distantes ou fora da realidade vivida. O estrangeirismo provoca uma degradação identitária e o comodismo, em um sentido do messianismo, estatizando o poder de transformação e inovação dos indivíduos.

O valor cultural “aventureiro” reflete uma ação de sonhador e de vontade de arriscar. Assim, pode-se afirmar que equivale à abominação ao trabalho manual ou de repetição, não fortalecendo a disciplina. Para o “aventureiro” vale muito mais colher o fruto do que plantar a árvore. As metas dos aventureiros tendem a serem recompensas fáceis e imediatas, são mais nômades, planejando atividades grandiosas, sem ao menos, se preocupar com plano de ação (FREITAS, 1997). Nesse sentido, é possível também direcionar essa característica ao imediatismo, falta de planejamento, espontaneidade e, muito discutido na sociedade atual, a falta da visão sustentável.



As características descritas da cultura das organizações brasileiras favorecem a cultura do segredo. A valorização dessa cultura, conforme Batista (2012), advém da colonização ibérica no Brasil. “De acordo com Costa (2000), nos tempos da colônia, Portugal mantinha um modelo de Estado centralizado, burocrático e uma política de ‘sigilo oficial’ como forma de assegurar os empreendimentos mercantilistas da metrópole” (BATISTA, 2012, p. 2006). Essa herança também teve início com a chegada e permanência da família real, em 1808.

A publicização de informações de interesse público possibilita a transparência nas ações da Administração Pública. Os organismos públicos, que detêm as informações, são observados como uma organização, em que a cultura é a base de todos os processos. A cultura organizacional pode ser vista como uma facilitadora ou um obstáculo para a superação da cultura do segredo. Nesse contexto, DaMatta (2011) coordenou uma pesquisa que mostra a cultura organizacional dos órgãos públicos federais como obstáculo para o desenvolvimento da LAI. A seguir, essa pesquisa será exposta para uma melhor compreensão.

#### **4. A cultura dos servidores públicos na implantação da LAI**

Até o momento, observa-se que a comunicação pública é um dos canais para o fortalecimento da Lei de Acesso à Informação. E também como foi visto a comunicação organizacional permeia todas as ações da Administração Pública e também da comunicação pública, principalmente no sentido de tornar a gestão transparente. Mas, em um país em que a cultura é tão marcante e com características que prejudicam a superação da cultura do segredo, esses atributos podem ser obstáculos para a aplicação da LAI e, assim, o efetivo exercício do direito à informação.

Em 2011, a Controladoria-Geral da União (CGU) promoveu em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sob a coordenação do Professor Roberto DaMatta, uma pesquisa com objetivo principal de analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação.

A pesquisa foi dividida em cinco. A primeira parte, referente a “A percepção da relação Estado-Sociedade”, pretende entender a postura dos funcionários vinculada às demandas por acesso à informação. Revelou-se que os funcionários observam como

distante a relação entre Estado e sociedade. Grande parte dos entrevistados acredita, porém, que essa relação está mais estreita e a tendência é a aproximação. Outro ponto a ser destacado é a generalização de que a sociedade é mais importante que o Estado, e a consciência de que o trabalho público deve visar ao atendimento do cidadão.

A segunda parte é nomeada “Reconhecimento do direito de acesso à informação pública”. Nessa seção, a maioria dos servidores reconhece o direito dos cidadãos de requererem e obterem qualquer tipo de informação, considerada não sigilosa, do poder público, sendo dever do Estado garantir esse direito e atender a essas demandas. Entretanto, a pesquisa revela que, na prática, os servidores utilizam de critérios de conveniência e que acostumam indagar os motivos das solicitações. “A exigência de motivação foi apontada como forma de colher elementos que propiciem à Administração avaliar a pertinência e relevância do pedido e analisar o custo-benefício de atendê-la” (BRASIL, 2011, p. 8), e evidencia a lógica da cultura do segredo, que deve ser enfrentada. Ou seja, os servidores são receosos em relação ao possível uso das informações cedidas. Entretanto, a pesquisa mostra que esses funcionários acham importante o desenvolvimento de políticas de acesso à informação para aproximar Estado-sociedade, transparência da gestão, afastamento da corrupção e melhoria na imagem da Administração Pública.

Outra etapa da pesquisa questionou sobre o “Tratamento da informação pública”. Esse item buscou identificar o modo como os servidores públicos federais encaram e vivenciam o processo de produção, registro, classificação, armazenagem e disponibilização dos dados e informações. Houve a percepção de uma discrepância entre o que é sabido na teoria e o que é feito na prática. Há também uma diferença entre órgãos. Alguns são equipados com sistemas eletrônicos que dialogam com o cidadão e possibilitam a solicitação de informação, e a gravação dela por meio de CDs e DVDs. Outros, basicamente reproduzem no papel ou também estão fundados pela cultura do pen drive, em que funcionários não compartilham as informações que produzem, nem para a sociedade e nem para os seus colegas, armazenando em suas mídias próprias. A pesquisa mostra que em departamentos em que o dirigente está alheio ao processo de informação, os servidores também se apresentam mais resistentes. A saída, portanto, seria treinar e capacitar os dirigentes para padronizar esse processo. Outro dado interessante foi observado na pesquisa quantitativa que expôs que 66% dos servidores contam com um sistema eletrônico de protocolo e tramitação dos documentos. Entretanto, o papel de atender essa solicitação não é direcionado. Além disso, 14,2% dos trabalhadores acreditam que “não sabem” informar e

que essa função é responsabilidade das áreas de Protocolo, Ouvidoria e Comunicação Social.

Já em relação à “Capacidade da Administração para implantação da Lei de Acesso à Informação”, os resultados mostraram que a maioria dos servidores entrevistados considerou que a Administração Pública Federal não está preparada para cumprir a Lei de Acesso a Informações Públicas e que precisa passar por mudanças de ordem cultural, organizacional ou operacional para implantá-la. A pesquisa conclui nesse item que a maioria do servidor não se opõe ao amplo acesso à informação, mas, para isso, defende a modernização do Estado, principalmente no quesito de mudança cultural vinculada a treinamento e tecnologia da informação.

Na última parte, em “Responsabilização funcional”, os funcionários creem que devem ser condenados pela recusa em disponibilizar a informação, exceto quando a informação solicitada não estiver ao seu alcance, não seja respaldada pela lei, já for pública e não fizer parte de suas tarefas. Fica claro que a construção de um ambiente resolutivo da legislação de acesso à informação dependerá do envolvimento responsável do conjunto das equipes – principalmente dos líderes – na função de gerir a informação.

Após a exposição da pesquisa coordenada por DaMatta, fica nítido que a cultura organizacional pode significar uma barreira para a implantação satisfatória da Lei de Acesso à Informação. Por isso, o E-Sic, uma ferramenta prevista pela legislação em âmbito federal e Executivo, pode ser uma forma de superar a cultura do segredo e servir de exemplo para que nos Poderes Legislativo e Judiciário, municipal e estadual, possa ser implementado. Desse modo, no item a seguir, há a descrição do sistema, resultante de uma pesquisa de metodologia exploratória no site [www.acessoainformacao.gov.br/sistema](http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema), no dia 24 de junho de 2015.

## **5. E-SIC: a possibilidade de superar a cultura do segredo**

Para que os órgãos e entidades federais consigam seguir as regras, prazos e orientações fixados pela Lei na questão da transparência passiva, a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o E-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). O sistema funciona na internet e centraliza os pedidos e recursos dirigidos ao Poder Executivo Federal, suas entidades vinculadas e empresas estatais. O acesso pode ser feito por meio dos seguintes endereços: [www.acessoainformacao.gov.br/sistema](http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema);

[www.esic.gov.br](http://www.esic.gov.br); [www.e-sic.gov.br](http://www.e-sic.gov.br); [www.sic.gov.br](http://www.sic.gov.br). No sistema, encontram-se cinco seções: Acesso a informação; Manual do usuário; Primeiro acesso; Relatórios estatísticos e Download de dados. A seguir, faz-se necessário descrever brevemente cada uma das seções mencionadas:

*Acesso a informação:* resumidamente explica ao usuário o que é a Lei de Acesso à Informação e disponibiliza um hiperlink para conhecer na íntegra o documento da lei e também integra o link do portal do governo federal da [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br).

*Manual do usuário:* disponibiliza unicamente o arquivo em PDF do manual do usuário de caráter impresso, que é possível imprimir ou salvar em mídias eletrônicas ou no próprio computador ou dispositivo móvel.

*Primeiro acesso:* disponibiliza o passo a passo para solicitar informações. A primeira medida a se fazer é ler o Manual do usuário; em seguida, é necessário fazer o cadastro na página; o terceiro passo é fazer o pedido, acessando o sistema com login de usuário e senha, preenchendo o formulário e guardando o número de protocolo; o quarto passo explica que é possível acompanhar o pedido e, caso precise, o prazo prorrogado, o usuário receberá um e-mail avisando; o último passo se refere à obtenção da resposta que, sempre que possível, será dada da forma selecionada pelo usuário: por meio eletrônico, por correspondência (com custos) ou por busca/consulta no próprio órgão (que pode ter custos ou não).

*Relatórios estatísticos:* como prevê a Lei 12.527/11, essa seção disponibiliza relatórios com tabelas e gráficos dos pedidos feitos e gerados pelo próprio sistema.

*Download de dados:* esta seção disponibiliza, em formato aberto (CSV e XML), os dados do “Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes” e do “Relatório de recursos e reclamações”. Em ambas as bases estão incluídas as tabelas referentes a informações sobre solicitantes. É possível baixar os dados constantes em cada consulta para fazer os cruzamentos, análises, pesquisas e estudos que desejar.

Na página inicial do site também é possível encontrar o “Faça o seu pedido”, em que também é possível se cadastrar e realizar até denúncia de algo não adequado que a Lei de Acesso à Informação prevê, e é vinculado à ouvidoria.

Para se cadastrar, então, é necessário obrigatoriamente confirmar se você é uma pessoa física ou jurídica, disponibilizar nome completo, CPF, e-mail, nome de usuário e senha do sistema. Data de nascimento, escolaridade, sexo, profissão, endereço, país, estado, cidade, CEP e telefone são informações que podem ser cedidas de forma voluntária. Os

dados podem ser alterados a qualquer momento, sendo apenas necessário entrar no sistema com o nome do usuário e a senha.

O E-Sic tem três funções: registrar pedido, consultar pedido e consultar recurso. Em registrar pedido, é necessário encontrar o órgão em que a informação deve ser vinculada; escolher o meio como quer receber a informação (pelo próprio sistema é gratuito, por correspondência tem uma taxa de material e in loco pode ser que tenha também); escrever o pedido de forma resumida, que pode ter anexos de até dois megabytes cada um. Após enviar a solicitação, o sistema envia um número de protocolo no e-mail disponibilizado, em que é possível acompanhar o pedido pela seção “consultar pedido” e, dentro de no máximo vinte dias, o usuário deve receber uma resposta. Caso a resposta seja negada por diversos motivos, é possível fazer um recurso e consultá-lo na aba “Consultar recurso”.

O que se demonstra até aqui é a possibilidade de solicitar informações, prevista na transparência passiva da legislação 12.527/11, sem enfrentar a cultura organizacional dos funcionários de departamentos públicos. Entretanto, o sistema impõe alguns limites, como a restrição de pessoas que não têm acesso a dispositivos que acessem à internet, e também a ausência de motivos na própria página do sistema que negue o fornecimento de informação.

## **6. Considerações finais**

A comunicação organizacional deve ser observada cada vez mais como um processo que permeia todos os outros, fortalecendo a informação como o sustento dessas ações. Desse modo, em um órgão público, a comunicação pública deve ser promovida por todos os cargos da organização. A cultura de observar a informação como essencial para todos é algo a ser construído à medida que a lei se fortalece. O E-SIC é uma importante ferramenta nesse processo.

Falar em cultura organizacional, como sugere Marchiori e Deetz, é falar de relações e, assim, analisar os colaboradores. Pensando em uma organização pública brasileira, a cultura do país influencia muito nos processos e na superação da cultura do segredo.

A importância da Lei de Acesso à Informação é unânime e complementa a comunicação pública transparente. Mas para isso acontecer e beneficiar os cidadãos, a comunicação e cultura organizacional dos departamentos públicos devem estar alinhadas.

Regulamentar um direito foi um passo importante. E a inovação aliada à tecnologia pode ser uma forma eficaz de dar o empurrão nessa direção. O e-SIC supera alguns

aspectos constatados na pesquisa coordenada por DaMatta. No item “Capacidade da Administração para implementação da Lei de Acesso à Informação”, demonstra que as proposições da LAI ainda são algo distante para os servidores públicos, que acreditam que deve ter uma mudança de ordem estrutural e cultural. A centralização da informação é ainda algo latente, mas os funcionários acreditam que o desenvolvimento de políticas de acesso à informação pode contribuir com essa aproximação. O que foi mostrado também pela pesquisa é que não há padrão na forma de agir e atender as demandas por informações. Sendo que o líder é visto como papel fundamental nesse processo e o treinamento também. Desse modo, o E-Sic contribui para a superação.

A cultura, bem como a comunicação, é um processo que, no caso brasileiro, tem raízes na colonização ibérica. Uma ferramenta eletrônica, acessível em qualquer parte do mundo, se torna democrática, sem a necessidade da figura hierárquica, acaba com a corrupção do jeitinho brasileiro, das relações de intimidade e beneficiamento, já que tudo é gerado por protocolo, dentro do formalismo ou burocracia estabelecida para o benefício.

Os resultados de um Estado mais transparente favorecem o fim do patrimonialismo, do estrangeirismo e do espírito aventureiro, no sentido de construir uma nação baseada em unidade. A inovação de uma ferramenta digital aparada por legislação pode criar uma condição que não seja necessário a figura do líder-comandante. A informação proporciona tal característica e pode modificar a lógica cultural. À medida que a transparência se tornar algo comum, as experiências vivenciadas e compartilhadas por indivíduos de uma organização a tornará como objetivo, fortalecendo o acesso a informação.

É um panorama idealizador para muitos teóricos, até porque, no Brasil, uma grande maioria não tem acesso à Internet. Assim, a pesquisa não tem a intenção de transformar a cultura brasileira, mas mostrar que o e-Sic é uma ferramenta capaz de superar obstáculos dessa cultura, que prejudicam a implantação da Lei de Acesso à Informação.

### Referências bibliográficas

AIDAR, M.M. et al. **Cultura organizacional brasileira**. In: WOOD JR, T (coord.). Mudança organizacional. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 34-58

BATISTA, C.L **Informação pública: controle, segredo e direito de acesso**. Intexto, Porto Alegre, n. 26, p.204-222, jul. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/19582/18927>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

BRANDÃO, E. P. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, J. (Org). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007, p. 1-33.

BRASIL. Constituição (2003). **Lei nº 10.683/03**, de 28 de maio de 2003. Lei 10.683. Brasília, DF, 28 jun. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (2011). **Lei nº 12.527/2011**, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informações Públicas. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 13 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Controladoria-geral da União. Unesco. **Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2015.

BUENO, W. C. **Comunicação empresarial: teoria e pesquisa**. Barueri: Manole, 2003.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 4ª edição, 1983.

DEETZ, S. **Comunicação organizacional: fundamentos e desafios**. In: MARCHIORI, M. (org.). Comunicação e organização: reflexões, processos e práticas. São Caetano do Sul, SP: Difusora Editora, 2010, p. 83-101.

DUARTE, J. **Instrumentos de comunicação pública**. In: DUARTE, J. (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2007, p. 59-71.

FREITAS, A. B. **Traços brasileiros para uma análise organizacional**. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997. p. 38-54.

MARCHIORI, M. **As interconexões entre cultura organizacional e comunicação**. In: KUNSCH, M.M.K. Comunicação organizacional: linguagem, gestão e perspectivas. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 293-320

PEREIRA, J. R.; CANCADO, A. C. ; RODRIGUES, F. O.; SILVA, E. E. . **Cultura organizacional e cultura brasileira: compreendendo as fragilidades do cooperativismo brasileiro**. NAU - A Revista Eletrônica da Residência Social, v. 4, p. 61-81, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/225/246>>. Acesso em 15 de junho de 2015.

SCHULER, M. **A cultura organizacional como manifestação da multidimensionalidade humana**. In: KUNSCH, M.M.K. Comunicação organizacional: linguagem, gestão e perspectivas. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2009. Pg. 243-274

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. (Coleção biblioteca básica brasileira). Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/conselho/asp/pdfS.asp?COD\\_PUBLICACAO=53](http://www.senado.gov.br/publicacoes/conselho/asp/pdfS.asp?COD_PUBLICACAO=53)>, Acesso em 15 de junho de 2015.

ZÉMOR, P. **La communication publique**. Paris, 1995.