

## **A implantação do acesso à informação pública:**

### **O que pensam os gestores da área social do governo federal**

Fabrizio Rigout<sup>1</sup>

#### **Introdução**

Este artigo é baseado em pesquisa de campo na qual entrevistamos em profundidade 15 servidores do primeiro escalão do executivo federal, na chamada área social, para compreender suas concepções de como se deve dar o acesso à informação pública em poder do Estado. Para esta área foram selecionados os ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência Social, do Desenvolvimento Social, da Justiça, e ainda a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

A pesquisa faz parte de um projeto mais amplo de uma parceria da UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, com o intuito de preparar a administração pública federal para cumprir as exigências da Lei 12.527, de 18/11/2011, que trata do acesso à informação pública. Assim, seus resultados servirão como estudo de linha de base para uma avaliação posterior do trabalho de capacitação para o cumprimento dos dispositivos da lei, o que envolve a sensibilização para os temas aqui tratados.

O marco legal atual que rege o acesso a informações públicas foi substancialmente alterado com a sanção da Lei 12.527. Esta reduz os prazos de sigilo das informações ultrassecretas, secretas e reservadas (com exclusão das confidenciais) para 25, 15 e cinco anos, respectivamente, e acaba com a possibilidade de renovação do status sigiloso, exceção feita ao grau ultrassecreto. Especifica também as circunstâncias que constituem “segurança do Estado e da sociedade”, em casos que envolvem defesa, desenvolvimento científico, inteligência, atividades de fiscalização e investigação de delitos, e ameaças a estabilidade econômica, saúde e segurança dos cidadãos. O sigilo das informações que afetam a privacidade permanece em cem anos.

---

<sup>1</sup> Diretor Executivo, Plan | fabrizio@planpp.com

Extremamente impactantes para o funcionamento da administração são os artigos da lei que regem a obrigatoriedade de prestação de informações aos cidadãos, os meios para tal, sua periodicidade e sanções para seu descumprimento. Fica estabelecido no Artigo 30 que os órgãos públicos publicarão todos os anos os documentos desclassificados naquele exercício, uma lista daqueles desclassificados e um resumo estatístico das solicitações de informação recebidas e atendidas. Para os sistemas de informação e gestão de documentos, o desafio de organizar e publicar essa demanda cresce em face das obrigatoriedades impostas pelo Artigo 11 de que o atendimento às solicitações dos cidadãos seja imediato e, no caso de a informação se encontrar em outro repositório, de informar sua localização ao solicitante em até 20 dias.

A Lei determina a implantação de serviços de informação ao cidadão em até 180 dias após sua sanção. Esse prazo é apontado como um dos mais curtos, se não o mais exíguo entre todos os países que adotaram legislação semelhante. Existe ainda a necessidade de definição e divisão de responsabilidades entre os órgãos de arquivo e os de controle. Na esfera do serviço público federal, a Controladoria-Geral da União acumula considerável experiência na prestação de informações ao cidadão em virtude de suas atividades de promoção da transparência. Algumas dessas atividades envolvem canais de acesso a informações da gestão pública de base documental, criando uma interseção potencial de atribuições com arquivos e ações de governo eletrônico. Dois pontos, todavia, já estão definidos quanto às competências da CGU no âmbito do acesso à informação. Sobre ela recaem as responsabilidades de gerir as iniciativas de governo aberto, e de ser instância recursal superior nos casos de descumprimento da Lei de Acesso à Informação por órgãos da administração federal (Artigo 16).

É nesse contexto de necessidade de se preparar rapidamente os servidores para um novo patamar de transparência que esta pesquisa se insere. Para complementar a avaliação *ex-ante* das ações de capacitação que a CGU empreenderá ao longo do ano de 2012, as entrevistas feitas nos órgãos do setor social foram complementadas por três outras séries nas áreas: controle, regulação e fiscalização; economia e planejamento; e defesa, inteligência e relações exteriores, além de um *survey* representativo da opinião de 15.000 servidores do poder executivo federal.

## **Método**

Os participantes das entrevistas aqui analisadas estão identificados por números, seus nomes e cargos tendo sido omitidos para cumprir com a garantia de anonimato prometida no início de cada encontro. A chave de correspondência que

permite identificar essas pessoas está em um arquivo protegido por senha em poder do pesquisador.

Os depoimentos tiveram duração mínima de 45 minutos e máxima de 3 horas. As falas foram registradas em caderno estenográfico próprio e guardadas apenas pelo entrevistador, com consentimento dos entrevistados. Das 21 pessoas selecionadas na amostra inicial, não foram entrevistadas seis, resultando numa taxa de retorno de 71%. Um cargo se tornou vago no intervalo entre a amostragem e a realização das entrevistas; uma pessoa manifestou desinteresse em participar; um entrevistado não compareceu na data marcada e não dispunha de outra data para o encontro; três não se manifestaram para agendamento da entrevista a despeito das insistências da consultoria.

Os 15 servidores efetivamente entrevistados ficaram assim distribuídos: três no Ministério da Educação, quatro no Ministério da Saúde, um no Ministério da Previdência Social, dois no Ministério da Justiça, três no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e dois na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Foram indicados substitutos em dois casos, ambos no MEC (entrevistas número 1 e número 5). Um participante teve de ser entrevistado por telefone por problemas na obtenção de passagens aéreas (entrevista número 12).

As não-respostas se distribuem entre os órgãos da seguinte forma: duas no MEC, uma no MS, uma no MDS, uma no MPS e uma no MJ. Por estarem as rejeições distribuídas de maneira próxima do uniforme entre os órgãos, não houve contaminação da amostra, conforme demonstra a Tabela 1.

*Tabela 1 - Distribuição da amostra por órgãos da área social*

Órgão	Entrevistados amostrados	Entrevistas realizadas	Entrevistas faltantes	Taxa de resposta
MEC	5	3	2	60%
MS	5	4	1	80%
MDS	4	3	1	75%
MPS	2	1	1	50%
MJ	3	2	1	67%
SDH	2	2	0	100%

Dividimos a análise empírica deste artigo em seis tópicos, que correspondem aos grupos temáticos do roteiro de entrevista (Apêndice 2). A primeira parte trata de como os respondentes enxergam a distância (ou a proximidade) entre o Estado e

a sociedade no Brasil, e o lugar que ocupam como agentes públicos nessa concepção. A segunda parte se aprofunda no tema do acesso à informação, explorando os limites do que os entrevistados entendem por transparência –até que ponto o Estado deve abrir os dados em seu poder para o escrutínio dos cidadãos. Na terceira parte colhemos impressões sobre a situação atual da produção, armazenamento, classificação e divulgação de dados à sociedade no setor de responsabilidade do entrevistado.

Na quarta seção deste estudo abordamos o tema do segredo absoluto (dados que ficam restritos ao aparelho de Estado) e permanente (sigilo renovado ad aeternum), e em que casos esses dispositivos extremos se justificariam. Na quinta parte os respondentes são instados a comentar o então Projeto de Lei 219-C (2003) de Acesso à Informação Pública, depois sancionado como lei 12.527, e discutir a necessidade e a conveniência de se regular o amplo acesso à informação em poder do Estado, direito já previsto na Constituição Federal. Por fim, na sexta parte, é discutido o mérito da responsabilização de funcionários que se neguem a prestar informações ao público.

Originalmente esta pesquisa de campo tinha como pano de fundo hipóteses de referência do consultor máster, Roberto da Matta, sobre traços definidores da cultura brasileira. Essas hipóteses remetem ao peso de uma tradição patrimonialista no país, que competiria com concepções de cunho mais republicano de participação autônoma dos cidadãos e sua relação impessoal para com do Estado. Complementando esse legado no plano da ação individual, supõe-se que haja também um personalismo exacerbado e uma visão relacional de mundo em que regras e procedimentos são ao mesmo tempo excessivamente rigorosos e contornados com consentimento das partes. Uma consequência importante desse legado personalista para os agentes do Estado seria a tendência de se tratar a informação pública de maneira discricionária e, no limite, como propriedade informal dos funcionários responsáveis por ela.

As hipóteses de pesquisa serviram para organizar o roteiro de entrevista instando os respondentes a tratar de determinados assuntos; entretanto, é o desenvolvimento dado por eles a esses temas que, em última análise, deve ser tratado como evidência empírica. Assim, se as respostas se encaminham para a elaboração de um tema não antecipado no roteiro, a despeito da hipótese de fundo, seu conteúdo é analisado de maneira indutiva.

## **1. Relações estado-sociedade**

Neste grupo de perguntas procuramos compreender as opiniões que os agentes públicos têm sobre o nexos entre o estado e sociedade. Esperávamos que o caminho que os entrevistados trilhassem nesta seção fosse determinado em larga

medida pela resposta dada à primeira pergunta, que pedia que se comentasse a distância entre ambos e o grau de independência do primeiro. Assim, aqueles que enxergam uma aproximação entre Estado e sociedade utilizariam as perguntas seguintes sobre a ação dos entes públicos para explicar como essa aproximação se dá. Os que vissem essas instâncias distanciadas pautariam suas respostas por uma crítica da atuação dos agentes públicos. Entretanto, o que se observou foram ponderações bastante ricas tanto sobre as formas de organização da sociedade quanto sobre as políticas de governo. Os entrevistados demonstraram já ter refletido sobre esses temas, oferecendo na grande maioria das respostas uma fala que se apresentava como independente de discursos oficiais, a despeito de uma maior ou menor afinidade ideológica com o governo.

Para um entrevistado com cargo de direção na área de educação profissional, parece claro haver no Brasil uma sociedade civil organizada, com meios de se fazer ouvir, e outra desorganizada. Nesta última a relação com o Estado se dá de forma precária, pois, segundo ele, é muito difícil chegar a esta “população marginalizada” pelos meios de comunicação convencionais. Citou o exemplo de uma campanha de qualificação voltada para a construção civil cuja eficácia ficou comprometida, pois nenhum agente do Estado conseguiu encontrar uma linguagem que fosse satisfatoriamente compreendida por “pedreiros... pessoas muito pobres. Passamos anos discutindo esse assunto e no final eles não entendiam nada”. (1) A distância entre Estado e sociedade neste caso foi atribuída à própria formação do agente público, a qual, ainda que o preparasse para lidar com a cidadania organizada, encontrava um limite prático ao tratar com o que este diretor chama de marginalizados.

A ideia de que o agente do Estado deva servir à sociedade pareceu óbvia a esse entrevistado, uma vez que esta “colocou o recurso aqui, portanto nós devemos dar o retorno” (1). Para além das responsabilidades vinculadas à tributação, esse diretor fez uma ponderação original sobre o significado de servir. De acordo com ele, “o Estado cumpre uma função social, e o servidor deve compreendê-la, mas não como um simples prestador de serviço. (...) Prestamos serviços para atender a uma política social, como a política de erradicação da pobreza. Não se trata apenas do desempenho de uma atribuição”. (1) Explicando melhor essa posição, fez um contraste entre um trabalhador do serviço público e outro da iniciativa privada. Segundo ele, este deve acima de tudo dar resultados para a empresa, ao passo que o trabalhador do setor público tem de ter uma compreensão da intenção das políticas do governo para desempenhar adequadamente sua função. Perguntado então sobre as diferenças entre uma política de Estado e uma de governo — em face do perfil de servidor que lhe parecia o ideal — observou que “na medida em que a sociedade fica mais forte, as políticas de governo vão se tornando políticas de Estado” (1). Ser um bom servidor implicaria, portanto, num

certo grau de comprometimento com as diretrizes de governo, e a aceitação dessas políticas pela sociedade a medida da eficácia da relação entre esta e o Estado. Em toda a pesquisa, esta foi a única menção ao fato de a exclusão de camadas da sociedade quase inviabilizar uma relação mais próxima com o Estado.

Já os gestores que exercem cargos de ouvidoria, em particular, parecem bastante entusiasmados com a ideia de um Estado que presta serviços de qualidade à sociedade – nas palavras de um deles, “não numa aproximação assistencialista, mas cidadã”, ao que cita os exemplos dos conselhos e do orçamento participativo (2). Para este ouvidor a autonomia da sociedade é mais importante do que independência do Estado, pois “mobilizações autônomas são muito mais ricas de diagnóstico e propostas” e, acrescenta, “o Estado, quando dá guarida às demandas, tem mais efetividade... mais *accountability*.” (2) Pareceu-lhe teórica a dicotomia entre estar obrigado ao Estado ou à sociedade, uma vez que este seria a materialização do poder da sociedade: “obrigado, ou leal, não seria o melhor termo, e sim legitimador, respeitador (...) Deve-se legitimar o governo perante a sociedade, inclusive por dentro do Estado” (2).

Este, assim como o segundo ouvidor entrevistado para a pesquisa, tendo parte de sua formação em ciências sociais, problematiza a oposição proposta no roteiro de entrevistas. Cito integralmente um desses momentos:

*Gosto do termo ‘servidor público’, pois ‘funcionário’ absorve toda uma carga de subjugação trabalhista; traz o ônus de ser explorado pela sociedade, uma relação de troca da força de trabalho por um serviço. Já o servidor escolhe a carreira pública por vocação de servir ao público.*

*Seria uma diferença sutil [essa de servidor público e servidor do público]. [Pausa para pensar]. “Do público” pode implicar em algo reativo, alguém que recebe uma demanda e dá consequência. Na minha concepção o servidor deve ser também proativo, criar políticas públicas... Ele é mais do que um atendente. (2)*

O segundo ouvidor com quem conversei enxergava igualmente a virtude do servidor como atada a sua capacidade de “formular políticas” bem como de “prestar transparência” (3). Em sua definição sucinta, o servidor público “é o cidadão cujo trabalho é financiado pela sociedade e lhe deve transparência”, ao passo que o “o funcionário talvez seja só o ocupante de uma função.” (3) Acrescenta que “é possível um funcionário privado, mas público não”, para justificar que o trabalho no Estado envolve a formulação de políticas, e que “funcionário” implica “numa visão organicista, de cumprimento de tarefas... como Chaplin em *Tempos Modernos*.” Interrompendo sua fala, olhando para o lado esquerdo durante alguns segundos como quem procura uma imagem na

memória, completa: “Aquela expressão em inglês... *civil servant*. Essa é a palavra, o conceito de que falo, de servir à sociedade.” (3)

A questão das lealdades primárias ao Estado ou à Sociedade para ele “é uma pergunta boa”. Sua longa resposta pode ser resumida como sendo uma digressão sobre a condição especial de ouvidorias da administração pública direta que, ao contrário das agências, não têm mandato: “estou aqui indubitavelmente representando a sociedade, mas sem ter sido eleito para isso” (3). Os dilemas daí decorrentes têm relação com a grande carga de responsabilidades e de cuidado com o uso informação que recai sobre as ouvidorias, sem que haja um respaldo adequado do aparelho de Estado. “Somos o superego da casa”, comentou, ilustrando o fato de que os funcionários da ouvidoria se prestam hoje a trazer para o seio das vontades do Estado as expectativas de comportamento que a sociedade tem para com ele.

Nas 15 entrevistas, a herança patrimonialista do Estado só foi citada diretamente por um entrevistado como uma questão relevante.

*[O Estado não é distante da sociedade] hoje nem nunca. O Brasil depende umbilicalmente do Estado. É um dos problemas mais sérios que temos. Um grau de dependência muito grande... isso vem lá de trás, do patrimonialismo lusitano. (5)*

Essa crítica se completa quando o entrevistado é instado a discutir o termo “funcionário público”. Para ele, o funcionário “teoricamente deveria ser agente do Estado, mas hoje se confunde com agente de governo (...) isso se deve à fisiologia, a essa troca política de cargos.” (5) Em outros momentos do depoimento, este gestor revelou orgulho do fato de não ter sido alçado a seu posto por vinculação política ou ideológica, e sim por ter demonstrado resultado em sua carreira em outras instituições. Sua valorização da eficiência, da competência, da meritocracia, bem como sua crítica à dependência do Estado estão refletidas na maneira pela qual enxerga sua trajetória. Este dado exemplifica que a interpretação da percepção dos agentes deve levar em conta as histórias individuais, possibilidade que não está satisfatoriamente contemplada no roteiro de entrevistas.

Um diretor da área de informação do mesmo ministério que o gestor acima, por outro lado, tem uma visão mais distanciada, fria e setORIZADA donexo Estado-sociedade do que a crítica mais incisiva dos vícios da tradição oferecida por este último. Acumulando 26 anos de serviço na instituição, sua visão está tingida pelos desafios de política que a área vem enfrentando ao longo das gestões. Explicando

a distância que permanece entre a “população” e o “governo” como um problema de percepção, exemplifica:

*As pessoas vêm bater aqui para reclamar de salário de professor... [mas] o ministério é formulador de políticas, não executor... transferimos os recursos. (...) A população nem sempre percebe que certas medidas são de governo, nem de que nível de governo são. (4)*

No caso deste diretor, as perguntas mais abstratas da primeira seção do roteiro foram respondidas de maneira especialmente restrita à sua área de atuação, ao contrário dos demais, que procuraram estabelecer alguma relação entre valores ou preferências individuais e o contexto político-institucional. Assim, ao ser perguntado a quem devia obrigações (se ao Estado ou à sociedade), evitou falar de si, e respondeu discorrendo sobre a necessidade de se usar “mão de obra qualificada da casa” (5) para melhorar a comunicação entre as duas instâncias, a despeito da sugestão do entrevistador de que ele trouxesse a discussão para o plano individual. A validade das respostas ficou comprometida neste caso por uma escolha do entrevistado de falar de questões práticas de sua função.

Um ouvidor do setor de saúde (6) enxerga o Estado “completamente distante da sociedade, em todas as esferas”, sem que aquele reflita as necessidades desta. Afirma que o Estado “ainda é uma máquina para poucos.” Para ele, de persuasão política esquerdista, muitos interesses particularistas já estão refletidos no Estado, o qual deveria ter mecanismos de proteção para se resguardar de tentativas de privatização por esses agentes – “a área privada servindo-se do público.” (6) Este entrevistado prefere o termo “trabalhador público” às demais alternativas oferecidas (servidor ou funcionário), já que tanto o conceito de “servo” e de “operador” – palavras suas – não capturam a subjetividade do indivíduo, reduzindo-o à função desempenhada na sociedade.

Outro entrevistado, da área de direitos humanos (7), vê “um diálogo mais próximo” entre Estado e sociedade, principalmente em seu setor, que busca “sensibilizar o Estado para que seus entes atuem” atendendo às demandas da sociedade. Ele enxerga algumas práticas de insulamento burocrático ainda “muito enraizadas”. Este gestor não vê diferença conceitual importante entre os termos “servidor” e “funcionário” público, não lhe parecendo que a ideia de “cumprir uma função” seja menos nobre do que a de “servir”.

Atuando na área de transparência, uma diretora (8) problematiza a relação Estado-sociedade tendo por base os níveis da administração:



*Nos municípios ainda não há uma grande preocupação das prefeituras de se aproximar do cidadão, no sentido de participação e controle social, nos assuntos cotidianos.*

*Já na União e em alguns estados, a visão do gestor muda, pois há uma preocupação em se criar [e fazer funcionar] conselhos bem-estruturados para a formulação de políticas públicas, com aumento de participação.*

*Na execução, a participação se dá por controle ou parceria. Por exemplo, o PRONASCI nas favelas do Rio: para conseguir adesão, teve de se valer das OSCIPs que estão lá, como o Viva Rio.*

*O que ainda é muito tímido é o controle de resultados [das políticas por parte da sociedade]. (8)*

Sobre um eventual conflito de interesses entre as obrigações por ela devidas ao Estado e à sociedade, esta entrevistada, por atuar na área de transparência, considera que uma maneira eficaz de mitigá-los é pensar em si como alguém cuja missão é “passar as informações de forma organizada, por que se não se cria o caos.” (8) Perguntada sobre em que consistia essa organização da informação, respondeu que em muitos casos está relacionada à omissão de processos internos em curso e à apresentação interpretada de informações de maneira acessível a leigos.

O desconhecimento dos direitos, a baixa educação, a vulnerabilidade social em geral foram apontados como fatores associados a uma maior distância entre o Estado e determinados grupos sociais por uma diretora no Ministério do Desenvolvimento Social (9). Segundo ela, esses fatores de distanciamento se aplicam inclusive a detentores do poder local, em casos em que prefeitos e secretários têm uma compreensão precária de suas obrigações para com a sociedade. Perguntada sobre a diferença entre funcionários e servidores públicos, respondeu com uma distinção temporal:

*No passado até recente havia muitos funcionários públicos não muito habilitados para suas funções, com uma carreira descompromissada (...) Já o servidor público percebe ao menos suas obrigações de atendimento ao cidadão... e sabe o que é um recurso público. (9)*

Um diretor da área de orçamento (10) percebe “melhoria significativa” na redução da distância Estado-sociedade no Brasil, atribuindo-a principalmente ao advento das tecnologias de informação, ainda que haja “falhas na implementação de políticas públicas por haver desconfiança entre os entes federados.” Este gestor enxerga suas obrigações como sendo devidas ao Estado, o qual, numa

democracia, deve responder aos anseios da sociedade. Formula esse ponto de vista da seguinte maneira:

*O Estado é produto de um processo democrático, da construção das leis à eleição dos governantes. Como administrador devo trazer [para o Estado] o anseio das urnas, fazer com que ideias políticas se transformem em ações. Do contrário correria o risco de trazer um viés pessoal: poderia cometer equívocos ao tentar interpretar o que a sociedade quer, não tendo votos para isso. Quem dá o rumo é a política (...) então não vejo conflito entre os dois. O Estado busca conformar políticas a uma institucionalidade mais perene. (10)*

Uma secretária da área da saúde (11) enxerga o Estado bem mais próximo da sociedade hoje do que no passado. Ela vê seus laços equidistantes de ambos. Quanto às obrigações devidas, seriam aos dois:

*O Estado me colocou onde estou. Tenho lealdade a meus superiores, mas a sociedade viabilizou o meu pensamento e o lugar onde estou hoje. Toda a minha formação foi na área pública, e por isso sou muito grata. Estávamos discutindo outro dia a diferença entre a Geração Y [atual] e a de 68. [Nos anos sessenta] entrava-se na universidade para servir ao coletivo. Já a geração Y participa do coletivo para fins individuais. (11)*

Sobre a distinção entre funcionário e servidor público, a entrevistada atribui a conotação negativa do primeiro a uma “desvalorização” do trabalhador do Estado. “Fomos muito desvalorizados ao longo do tempo. Isso faz parte de uma intencionalidade de demonização do Estado, mas também [se justifica] pela incompetência [de alguns].” Segundo ela, o valor do trabalho do servidor público advém da nobreza de sua função pública. Seria necessário “...fazer um resgate por melhores condições de trabalho e de salário. Isso passa pela politização, não no sentido partidário, mas para conscientizar as pessoas de que estamos servindo a sociedade.” (11)

Envolvido nas discussões PL de Acesso à Informação Pública, um entrevistado no Ministério da Justiça (12) enfatiza a importância do projeto para “aumentar a visibilidade do poder público. Para ele “muitas organizações se autobastam. Perdeu-se a percepção da função social da administração pública.” Uma causa importante da indiferença do Estado para a sociedade seria uma estrutura de incentivos inadequada para o funcionalismo:

*Por uma série de fatores, há um conjunto de órgãos com servidores desestimulados. A remuneração está aquém do desejado. Para que a gente possa melhorar a relação do agente público com a sociedade o servidor tem de sentir também que sua função é valorizada. Se o*

*serviço prestado por ele não é considerado importante na engrenagem do Estado, não tem como se motivar. (12)*

Este diretor cita também a importância fundamental da transparência na administração. Esta garantia, segundo ele, a sobrevivência da instituição no futuro. Obrigações independentes de salário ou condições de trabalho, como um Código de Ética Pública, incrementariam muito a institucionalidade e estabeleceriam uma relação mais individualizada e duradoura entre o cidadão e o Estado. Por fim destaca a função essencial dos serviços de arquivo para a administração pública como um todo: “A eficácia vem da organização da informação, que é o que permite a tomada de decisão decente.” (12)

“O nosso trabalho é para aproximar o Estado da sociedade”, observa um diretor de área no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (13). “O objetivo maior da assistência social é nos aproximar da sociedade, dos excluídos: a população que não tem acesso a alguns serviços do governo, por ignorância, falta de documentos, barreiras de todos os tipos.” Para este entrevistado o hiato entre essas instâncias se observa em meio às camadas de menor educação, apesar de estas terem se tornado o principal objeto das políticas sociais nas últimas décadas.

Para este diretor, a distinção entre servidor e funcionário seria semântica demais, de pouca consequência prática. “Há os que conseguem fazer bem feito, e há os que não conseguem ou não querem. Isso existe em qualquer grupo social. É do ser humano.” (13)

Na área da saúde, um dos secretários entrevistados (14) repete a fala majoritária de que avanços vêm sendo feitos, mas que o Estado ainda está distante de atender aos anseios da sociedade, posição compartilhada por um de seus colegas de Ministério (15). Para o secretário, “a própria capilaridade tem feito essa aproximação”, referindo-se ao sistema de convênios pelo qual a União transfere recursos de atendimento à saúde a estados e municípios.

*Por outro lado, é obscuro. O caso da saúde é emblemático. O sujeito que é atendido na Santa Casa da sua cidade não vê a transferência de recursos nem a formulação de políticas. A entrada e a saída de recursos do Estado, e aí se inclui o sistema tributário, é nebulosa. (14)*

Quanto à questão da diferenciação entre funcionários e servidores públicos, este gestor acha “mais adequado ‘servidor’, pois assim a pessoa se apresenta concretamente ao cidadão como alguém que está a serviço do público.” (14)

A hipótese de uma concepção mais ou menos republicana do Estado não pode ser testada nesta primeira seção dos depoimentos, pois a variabilidade foi

insuficiente, havendo praticamente um consenso sobre a impessoalidade do Estado, com exceção de um dos respondentes que comentou sobre o patrimonialismo, mas ainda assim rechaçando-o e sem relacioná-lo com as suas práticas ou as de seu órgão.

O que se sobressai na auto-interpretação dos servidores públicos sobre suas alianças primárias é uma perspectiva não-excludente entre estado e sociedade. Solicitados a refletir sobre a relação entre estado e sociedade, suas referências são as do estado democrático, em que um maior ou menor grau de abertura à sociedade se dá em função de decisões de governo de torná-lo mais bem aparelhado para servir a função pública. Essas decisões podem ter cunho ideológico ou gerencial, mas não passam por um questionamento do caráter democrático do estado. Se essa interpretação dos entrevistados sobre sua função pública no aparelho de Estado se confirma na prática é impossível determinar pelo método de entrevistas. Assim, a conclusão que se tira desta seção de perguntas é de que as categorias de pensamento que os entrevistados usam ao refletir sobre a relação entre estado e sociedade não estão no campo semântico do patrimonialismo burocrático e sim da teoria democrática.

## **2. Acesso à informação pública**

O segundo grupo de perguntas se inicia com uma questão sobre a legitimidade dos pedidos de acesso a informação e serviços por parte dos cidadãos: “Considera legítimo que um cidadão solicite informações sobre a sua área, repartição ou unidade e/ou os serviços que ela presta, ou não?”. Essa indagação foi unanimemente seguida de respostas imediatas de assentimento: “absolutamente legítimo” (2), “sem dúvida” (3), “Sim, claro” (5). As perguntas da sequência (ver Apêndice 2), por outro lado, apresentaram grande variação no conteúdo das repostas.

O diretor da área da educação relatou problemas de excesso de demanda por informação, a qual se devia à desorganização interna de seu órgão, que fazia com que lhe chegassem pedidos relativos a outras áreas (1). Tendo trabalhado na área de regulação, relata que está ainda aberta a discussão sobre a necessidade de se justificar pedidos de informação: “Nunca resolvemos essa questão. Por exemplo, uma denúncia anônima. Dou trâmite ou não? Veio qualificada?” (1). Ressalta também que informações sobre processos administrativos e sindicâncias em curso não devem ser divulgadas, e que algumas dessas denúncias, por serem motivadas politicamente, devem ser tratadas com cautela. Esse ponto me pareceu idiossincrático por levar a crer que algumas acusações não seriam apuradas por ação discricionária de um servidor ao lhes suspeitar motivação política, o que poderia implicar numa visão partidária da função pública.

O entrevistado esclareceu frisando que todas as denúncias são apuradas, porém existe uma pressão “de sindicatos, chapas nas diversas instituições” para que resultados preliminares da apuração dessas acusações sejam divulgados no decorrer do processo eleitoral para a presidência dessas organizações. Assim, mesmo que a investigação de irregularidade esteja concluída, ele considera prudente aguardar o final das eleições antes de divulgar seu parecer. Neste caso, o objetivo da protelação, para ele, seria evitar que o ministério fosse utilizado por interesses de facções. Por outro lado, o retardamento consciente dos processos da burocracia de Estado para que uma informação deixe de ter efeito é uma forma de restrição de acesso. Aqui se revelam escolhas pessoais que afetam a resolução de um dilema institucional – neste caso, o tato político transformado em procedimento de controle de informação do Estado.

Já um dos ouvidores afirma que de maneira geral toda informação deve ser divulgada, sendo a justificativa necessária apenas nos casos que envolvam proteção a terceiros, ou seja, aquelas informações que, apesar de estarem em poder do Estado, dizem respeito à privacidade de cidadãos.

*Assim como não deve haver votação secreta no Legislativo, aqui não deve haver restrição de acesso à informação. Ofícios, por exemplo. Não entendo como o cidadão não possa ter acesso [a eles]. Estou aí cumprindo um dever republicano.*

(...)

*Em casos de programas de proteção a pessoas ameaçadas, nesses é necessário [justificar o pedido] para que o programa possa atingir seu objetivo [que é proteger as identidades de vítima e/ou denunciante]. (2)*

Outro ouvidor (3), defendendo a justificativa e a identificação na solicitação das informações, apontou para questões relativas ao seu “mau uso” por parte de cidadãos. Em especial (A) a obtenção de informações de terceiros com vistas ao roubo de identidade para fins de fraude; (B) a identificação de denunciante para possível retaliação ou exposição pública; (C) o uso de alguma informação sobre processos fornecida com muita riqueza de detalhes pelos atendentes da ouvidoria, a qual, se posta fora de contexto, poderia “expor a casa”, em suas palavras. Mais adiante esse ouvidor, tendo lido o Projeto de Lei, discorreu sobre a necessidade de decretos que o complementassem para lidar com temas específicos de ouvidoria referentes à custódia pública de dados privados.

Um gestor de educação (4) é peremptório ao afirmar que em seu setor não há informações que não possam ser divulgadas, e que hoje não há necessidade de justificativa nos pedidos, pois todas as informações sobre os serviços prestados

pelo Ministério estão disponíveis online. Já a identificação do solicitante de informações de terceiros seria necessária apenas para que a resposta possa chegar ao requerente (como um endereço físico ou virtual), o que lhe pareceu óbvio. Ele relata também ter “brigado” (4) com sucesso para que seu ministério respondesse a todas as solicitações que chegam por carta e por telefone, a despeito de posição contrária de alguns diretores. Seu colega de ministério (5) que lida diretamente com comunicação social é de opinião semelhante quanto a não haver informação pública estratégica nessa área:

*Nossa filosofia é de que não importa quem ou porque pergunta. Não existe informação importante o suficiente para ser sigilosa. (...) Eu digo sempre ao ministro: ‘se não for pra divulgar, não conta pra mim’. (...) Informação não é mais poder; transparência é que é poder [por conferir credibilidade a quem a tem] (5).*

Um dos gestores da área da saúde pensa, ao contrário do caso acima, que deve sempre haver justificativa e identificação das solicitações de informação de seu departamento. É especialmente interessante a preocupação que este entrevistado tem quanto às consequências não propriamente da divulgação ao primeiro interessado, mas sim da repercussão que essa informação possa vir a ter.

*Penso que é de bom tom sempre se identificar, para que eu possa me precaver sobre o mau uso de informações, para que se use corretamente. É bom ficar o registro por escrito (...). Pode-se fazer um ataque à gestão, inferindo coisas sobre a gestão como um todo, às vezes sem fundamento factual. Uma leitura infundada, ou parcial... com juízo de valor. (6)*

A preocupação que se tem neste caso é com o uso político da informação pública, que possa trazer consequências para a imagem do órgão (“juízos de valor”, “leituras parciais”, etc.) O entrevistado em questão, voluntariamente apresentado como militante de um partido, se preocupa em identificar a pessoa que solicita dados, levando a crer que se buscaria uma responsabilização desta por “usar incorretamente” a informação de modo intencional, para causar sensação, ou seja, de má fé. Essa expressão “uso correto” apareceu também no depoimento de uma secretária da área da saúde, a qual afirma que a edição da informação fornecida é um requisito de transparência tão importante quanto a sua disponibilização *tout court* (11).

Perguntada sobre identificação e justificativa na solicitação de dados, uma representante do Ministério da Justiça diz que não seriam necessárias em nenhum caso, excetuados os previstos em lei (8). Relata ainda que todas as informações sobre execução orçamentária, licitações, relatórios gerenciais,

atendimentos, convênios, etc. do Ministério são de acesso direto para o cidadão no website.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, um dos respondentes afirmou que a maioria dos solicitantes de informação são órgãos internacionais e acadêmicos, os quais tem por praxe justificar o uso a ser feito das informações pedidas, mas que, refletindo sobre o tema, essa prática não lhe parece estritamente necessária. Aponta que em seu órgão os relatórios gerenciais ainda não estão disponibilizados no site, e é necessário que o cidadão solicite por e-mail. Relata, entretanto, que esses casos são raros, e que as estatísticas de atendimento são mais comumente requisitadas por órgãos de fiscalização e controle e superiores hierárquicos (9).

Comentando sobre os casos em que identificação e justificativas seriam necessárias para o uso de informações públicas, outro gestor do MDS citou o caso do uso de dados do Cadastro Único de Programas Sociais para fins distintos dos quais ele se propõe (receber benefícios desses programas):

*O Estado não pode se deixar instrumentalizar, ceder a abusos. Um exemplo é o Cadastro Único de Programas Sociais, que é muito completo no que toca famílias vulneráveis. Há a vontade de diversos atores de usar esse cadastro para fins políticos e comerciais. (10)*

Um diretor do mesmo ministério evita discordar frontalmente dessa opinião, mas revela que o cadastro Único de Programas Sociais

*hoje só não é público por decisão de quem gere. Sendo público, seu acesso deveria ser liberado. Minha função é cuidar da informação. Não é uma função política, mas tecnológica (...) Tudo o que chega à minha área é divulgado hoje. Se não é para ser divulgado, nem chega aqui. (13)*

Outra preocupação do entrevistado número 10 foi quanto à responsabilização dos agentes da sociedade pelo uso feito das informações obtidas do Estado. Não fica totalmente claro o teor desse controle ou em que casos se aplicaria, pois o entrevistado cita como exemplo o uso de informações pessoais disponíveis em bancos públicos, já protegidas por lei:

*Creio no controle social do Estado e, à medida que a sociedade avança nesse controle (...), e quando os indivíduos lançam mão desse direito de fiscalização, isso implica em responsabilidades. Alguma legislação deveria regulamentar essas atividades, equiparando-as às do servidor público pelo mau uso dessas informações. Por exemplo, o Secretário da Receita Federal tem responsabilidade inclusive penal caso viole o sigilo fiscal de alguém. (10)*

“A cultura do sigilo passou. Temos de trabalhar com a ostensividade, com a visibilidade”, afirma outro entrevistado, completando que isso só não se aplicaria no caso de “haver um impedimento legal, e ainda assim a negativa deve vir justificada.” (12) Perguntado sobre a necessidade de o solicitante se identificar e justificar seu pedido, este gestor defende que “justificativa [falha] não pode ser razão de não-atendimento, portanto é dispensável.”

Um secretário da área da saúde ressalva que justificativas nas solicitações ajudam o servidor a selecionar a informação, pois o uso a que ela se prestará orienta a resposta para que tenha mais clareza (14). Tem opinião idêntica uma secretária do mesmo ministério, que afirmou com convicção que a justificativa é necessária “para se saber o processamento correto a ser dado para a informação.” (11)

Sobre as informações que considera que devem ter maior publicidade, o entrevistado 14 enfatizou principalmente os estudos de impacto que revelam resultados de políticas:

No caso da saúde a publicidade é uma poderosa ferramenta para a qualidade do serviço. Ao publicizar resultados de ações de saúde, compará-los, isso vai criando mecanismos para a população cobrar, e também certo constrangimento aos serviços que estão em posição ruim por comparação.

*É uma competição positiva. Precisamos ter um indicador nacional, um ‘IDEB da saúde’ [referindo-se aos indicadores utilizados pelo Ministério da Educação para o ensino básico], uma cesta de indicadores de desempenho na área da saúde. (14)*

Sobre as regras de uso de comunicação digital a serviço do Estado (principalmente correio eletrônico), as opiniões são divididas. Para alguns entrevistados, a questão é incontroversa: as caixas postais .gov.br devem ser consideradas informação pública. “Se for questionar política, dar uma bronca, vou fazê-lo pelo e-mail pessoal” (2); “Quem entra aqui é apresentado às regras de uso de e-mail. Não pode haver confusão entre o público e o privado. Tem de ser radical” (3); “Sempre fiz questão que todo mundo aqui soubesse que a senha de meu e-mail é XXX” (4); “Infelizmente se confunde a individualidade com ação de Estado (...) Tenho um blog pessoal... mas não devo atualizar daqui” (5). “Acho que sim, bicho. Não lido com informações que não possa dividir com a rua”, observou outro ouvidor (6).

Um secretário de orçamento e gestão observa:

*Considero [e-mail.gov.br informação pública] porque assim já o é. Estive à frente do setor de informática a cargo de formular a política de uso da informação, e já naquela época se definia que os meios tecnológicos públicos são informações públicas. Há jurisprudência*



*inclusive de que o e-mail corporativo é da corporação, inclusive privada. Tem validade jurídica. Por exemplo, um e-mail do Secretário Executivo é um comando político-administrativo que eu tenho de cumprir. (10)*

Pensa da mesma forma outro respondente que ressalta a validade jurídica dessa comunicação: “E-mail é público. Isso não é só convicção minha. E-mail [é utilizado] como elemento de prova.” (15)

Uma secretária da área de saúde considera que todo domínio gov.br é público, “portanto, cuidado com o que escrevemos. Respeito muito a distinção entre o público e o privado, mas operacionalmente é difícil. Requer disciplina.” (11)

“eticamente, e-mail oficial é para assuntos oficiais. Inclusive a linguagem deve ser formal, tal como em um ofício, memorando ou aviso”, defende outro respondente (12).

Entre as pessoas que discordam da publicidade de e-mails oficiais, uma argumenta que certas repreensões a subordinados que não podem ser feitas em público são muitas vezes enviadas por correio eletrônico, e que a publicidade disso acabaria por expor o advertido ainda mais. Mencionou também comunicações sobre condutas impróprias de funcionários, como assédio, por exemplo, que teriam o mesmo efeito vexatório se reveladas (9).

Para outro entrevistado, da Secretaria de Direitos Humanos, as caixas postais .gov.br não deveriam ser públicas “em virtude do trânsito [por elas] de informações confidenciais” (7), evidenciando novamente a primazia dada nas políticas de informação desse órgão à proteção das pessoas.

Compactua dessa opinião outra ouvidora:

*Algumas coisas do e-mail não [devem ser divulgadas]. Recebo muitas denúncias, portanto ali há informações sigilosas. A minha caixa postal não disponibilizo nem para os meus funcionários, pois pode incluir também denúncias de um servidor sobre outro. (9)*

Entre os indecisos sobre o tema está um secretário da área da saúde:

*Boa pergunta. [A caixa postal .gov.br] deve ser pública no sentido de que qualquer órgão do governo possa ter acesso. Já para a sociedade, apesar de ser favorável à transparência, tenho minhas dúvidas. (13)*

Uma diretora do Ministério da Justiça pondera:

*Não cheguei a uma conclusão a respeito [da publicidade dos e-mails do domínio .gov.br]. Tendo a achar que não, pois não podem ser considerados documentos acabados. (8)*

Também objetiva a se expor documentos inacabados outro entrevistado:

*Acho que não. Às vezes pode envolver um processo, algo que envolve interesses. Ainda não é um documento acabado... isso descontextualizado, aí não. (14).*

O material recolhido neste segundo bloco de perguntas foi rico e diverso, com exceção da questão introdutória, cujas respostas foram iguais em teor (positivas) e forma (lacônicas). Pelo que verificamos em entrevistas subsequentes, a legitimidade do pedido de informação nunca é questionada. Observamos, de resto, que os entrevistados discorrem espontaneamente sobre o uso de dados privados em poder do Estado ao refletirem sobre a disponibilização da informação pública. Não está óbvio para os respondentes que as garantias individuais de proteção à vida privada, honra e imagem permanecessem inalteradas pelo Projeto de Lei, como deixava explícito seu artigo 31.

Sobressai-se nas respostas a esta seção uma preocupação com o uso a ser feito da informação uma vez disponibilizada. O juízo implícito nessas afirmações varia num contínuo entre a necessidade de se organizar a informação para que ela seja inteligível para o usuário (grau mínimo de controle) até uma visão de que o cidadão que usa essa informação deve se identificar, justificar e, dependendo da justificativa, não receber a informação ou no máximo receber apenas dados muito selecionados (grau máximo de controle ou tutela). Entre esses dois pólos notamos afirmações mais moderadas de transparência “parcial”. Para alguns seria necessário repetir para com o cidadão o trabalho feito por assessorias de comunicação social com jornalistas, ou seja, fornecer dados sempre acompanhados de interpretação, e de preferência informações já tabuladas, em vez de bancos de dados que podem ser manipulados “à vontade”. Existe nesses casos uma pressuposição de que a capacidade do cidadão de interpretar dados, e até seu conhecimento de inferência estatística, são a priori baixos ou nulos.

Superestima-se, por outro lado, a repercussão que a divulgação de interpretações “errôneas” possa ter para o órgão que forneceu as informações, como se a crítica a esses erros, por especialistas no seio da sociedade, não fosse suficiente para colocar em xeque sua validade. Pode-se dizer que há um cálculo político, seja ele partidário, corporativista ou de autopreservação, que faz com que alguns dos gestores entrevistados enxerguem em cada cidadão um jornalista em potencial, e assim busquem meios de controle do uso da informação que em alguns casos chegam muito próximos à tutela e à censura prévia.

Aspectos insulares da burocracia pública, que não se deixavam entrever na primeira parte das entrevistas, começaram a se revelar nesta seção. Não há dúvida de que a preservação da privacidade, da imagem e da honra deva ser resguardada nos casos de dados pessoais dos cidadãos e processos em curso. Entretanto, não é óbvio que “preservar a instituição” seja uma preocupação que se enquadre na mesma categoria, uma vez que nesse caso trata-se de proteger o estado da sociedade, controlando o uso que é feito da informação pública com esse fim.

### **3. Gestão e classificação da informação pública**

Diferentemente dos demais grupos de perguntas, que exploram a percepção dos atores, este bloco pretende colher dados objetivos sobre os fluxos de informação pública dentro dos órgãos estudados. Em face da complexidade do tema, os entrevistados não deram conta de relatar minuciosamente como a informação é produzida, registrada, classificada e disponibilizada, referindo o entrevistador a materiais já publicados ou ainda ao corpo técnico. Não obstante, foi possível colher algumas impressões dos respondentes sobre as virtudes e limitações desses procedimentos tais como feitos hoje.

Um diretor do MEC (1) defende que todos os ofícios sejam feitos sem papel, e toma como modelo o SIMEC, Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle, baseado nessa premissa. Segundo ele o ministério procura informatizar ao máximo os processos e ter capilaridade, porém há resistências “nas pontas”, especialmente quanto à divulgação irrestrita. Quanto à identificação dos demandantes, de acordo com esse entrevistado, ela é necessária para “que a gente tenha como dar um retorno.” Afirma ainda que o tempo de trânsito de uma informação entre solicitação e entrega ainda “depende da eficiência da pessoa que responde.” (1)

Nesse ministério, a pessoa a cargo da comunicação social (4) relata que sua área mantém toda a publicidade do órgão digitalizada num banco de dados e guarda uma cópia em papel de todo o material. Há uma comissão encarregada da memória desses documentos. Matérias produzidas digitalmente e a agenda pública do ministro ficam disponíveis no site – mas não a agenda chamada “de trabalho”, com detalhes sobre o teor dos despachos internos e o nome dos funcionários que participam das reuniões. Quanto à necessidade de identificação, este gestor afirma que todas as denúncias anônimas recebem o mesmo tratamento (“encaminhamento”) que as identificadas. As respostas acusando recebimento são imediatas, mas o tempo entre pedido e entrega depende do conteúdo do chamado — se envolver área técnica, não tem como prever.

Já o responsável pelas relações com a imprensa chama a atenção para dificuldades na circulação da informação internamente no ministério (“o fluxo é muito ruim”), de modo que procura disponibilizar o máximo possível de informações diretamente no site, que, segundo ele, é o sexto portal mais acessado do país, aí incluídos públicos e privados, com 25 milhões de consultas únicas (IPs de origem) por mês. Quanto à produção e ao registro das informações de sua área, conta com uma equipe de apuradores mista de funcionários de carreira e outros de cargos comissionados.

Numa das ouvidorias (3), o entrevistado convocou dois assistentes para ajudar nos esclarecimentos sobre o gerenciamento e classificação das informações na casa. Relatou que o sistema existente é muito seguro, sendo impossível apagar qualquer registro feito pelos atendentes ou diretamente pelo público no site. Segundo ele, evitam a comunicação por e-mail com os cidadãos pela baixa segurança inerente a esse meio. Sobre o armazenamento, o tempo de retenção, segundo o entrevistado, supera o que a lei exige, mantido num banco de dados de 12 anos em vez dos 5 anos regulamentares. Há a intenção de se separar os bancos no futuro próximo, com uma comissão encarregada do processo. Quanto à classificação para divulgação da informação, este diretor relata que os níveis de acesso são controlados pelo próprio sistema, mas para a Intranet. Os dados divulgados para a cidadania e que não dizem respeito ao solicitante ou estão no site (descrição dos serviços, material de divulgação, estatísticas de atendimento, carta de serviços), ou entram via Assessoria de Comunicação Social. Bancos de dados não são cedidos sem justificativa, e ainda assim dependem do juízo da pessoa responsável para serem liberados. O argumento oferecido para explicar esse controle foi de ter cuidado “com a leitura que será feita” (3), enfatizando a necessidade de se contextualizar dados para evitar “interpretações tendenciosas” – neste caso referindo-se especialmente à publicação das informações pela imprensa ou por terceiros na web.

De acordo com outro ouvidor (2), sua área tem hoje uma estrutura compartimentada de circulação de informações, as quais tendem a se tornar públicas “quando se trata de algo politicamente relevante.” (2) Segundo ele, sua ouvidoria está num processo de centralização dos dados de monitoramento, e pretende trazer software semelhante ao SIMEC para gerenciar essas informações. A divulgação para o público hoje se restringe ao que está no site e ao material de publicidade, e o armazenamento é feito em cada uma das coordenações. Há centros de referência espalhados pelo país que fazem sua própria coleta, registro e custódia de informação, porém têm de seguir a orientação geral de que “nada fique sem resposta.” (2) Pela natureza da atividade da secretaria, existe um sistema de priorização que faz com que algumas solicitações sejam imediatas (como, por exemplo, risco iminente à vida), ao passo que outras, como solicitações

de relatórios gerenciais, vão para o final da fila. Apesar de, segundo ele próprio, não contar com uma estrutura suficiente para dispor todas as informações públicas no site, este gestor não vê necessidade de haver identificação ou justificativa para que o cidadão acesse essas informações.

Numa das ouvidorias da área de saúde as solicitações de informação geram um protocolo, são tipificadas (reclamação, sugestão, pedido de esclarecimento, etc.) e passam por uma árvore de encaminhamento até chegarem ao setor responsável pelo dado, que responde ao pedido. Relatórios gerenciais e temáticos estão disponíveis na web e são encaminhados anualmente ao Conselho Nacional de Saúde. Segundo o ouvidor,

*temos a prática [de identificar o solicitante], apesar de não ser normatizada. É de bom tom saber com quem se está falando; cria uma relação mais transparente entre estado e sociedade civil. (6)*

Sobre o armazenamento das informações, relata que cartas são numeradas e guardadas, mas não soube dizer sobre os registros eletrônicos por ser ainda novo no cargo. Quanto ao tempo de trâmite entre requisição e entrega da informação, disse ser de 5 a 6 dias nos casos em que a informação não está disponível na web.

Um ouvidor da Secretaria de Direitos Humanos conta que a maioria das solicitações de informação chega por telefone, apesar de atenderem também por outros meios (carta, fax, e-mail). Acrescenta que a maior parte dos contatos ao teleatendimento tem o intuito de fazer denúncias de violações. As solicitações passam por uma equipe de análise, que identifica se essas são da alçada da secretaria, e depois as tipifica, inclusive quanto ao grau de urgência da demanda. Quanto ao armazenamento da informação, o ouvidor conta que “muita coisa se perdeu nas mudanças do Ministério da Justiça para a Secretaria Especial e posteriormente para a SDH onde se encontra hoje.” (7) Relata por fim que não há política de armazenamento de dados, observando que hoje tampouco se grava as ligações telefônicas.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a ouvidora relata que o teleatendimento com 129 postos é o principal canal de solicitações de informação. “Tudo é centrado nesse sistema, inclusive o acompanhamento do cumprimento dos prazos de retorno.” (8) O armazenamento das informações é feito sistematicamente, com microfilmagem de todas as cartas –“recebemos muitas cartas”, observa– e gravação das ligações telefônicas, preservadas pelo tempo que a legislação determina. Entretanto, como o sistema de prestação de contas da ouvidoria não tem interface pública, até mesmo os relatórios gerenciais são disponibilizados só por solicitação formal do ministro. A ouvidora afirma que a quase totalidade das solicitações de informações estatísticas sobre atendimento

vem da parte de pesquisadores, que são atendidos caso a caso, sem um procedimento padronizado.

Um secretário de orçamento e gestão relata que sua área “é uma das mais organizadas” (10) no trato da informação, por ser uma das primeiras a ser informatizada, com a criação do SIAF em 1986. Sendo “a tecnicidade da informação muito grande”, as solicitações de informação de cidadãos levam tempo indeterminado para serem respondidas, diz, pois “se apenas extraíssemos um documento do SIAF sem o devido cuidado explicativo, seria uma ‘falsa transparência’”, ou seja, o dado “solto” não teria significado. Completa dizendo ainda que em seu setor as informações disponíveis via web para os cidadãos no momento são restritas:

*Toda informação mais ‘usável’ é atribuição das instâncias de divulgação de relatórios. E os relatórios gerenciais internos se tornam públicos por decisão política do corpo dirigente. (10)*

No Arquivo Nacional, a principal reclamação do gestor se refere à falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e à limitação da banda Internet disponível. A primeira dificulta a obtenção de documentos digitais presentes em outros órgãos, e a segunda restringe a disponibilidade de dados para consulta em tempo real via web, em particular imagens. Protocolos e arquivos dos ministérios não se conversam, de acordo com o entrevistado (12). Quanto à identificação do solicitante, hoje é necessária no Arquivo Nacional para a retirada de documentos nos depósitos. Essa requisição identificada é arquivada para poder se responsabilizar o usuário em caso de perda de documentos ou dano causado. Quanto ao tempo de atendimento das solicitações, hoje está em 15 dias para certidões, e de 3 a 8 dias para documentos ordinários solicitados na sala de consultas do Arquivo. Os documentos estão distribuídos por oito edifícios, e a necessidade de traslado dificulta que esse prazo de atendimento seja baixado ainda mais. O Arquivo “não reproduz [documentos] em papel, a não ser que seja prova judicial.” (12)

O diretor entrevistado informa que, apesar das 230 contratações feitas por concurso em 2006, o Arquivo teve aumento de responsabilidades ao ser encarregado da guarda de documentos de órgãos antes coordenados pelo antigo SNI, e esse pessoal seria insuficiente. Relata também que muitos procedimentos internos ainda são passados pelo pessoal antigo para o mais novo e que, em virtude de a maioria de seu corpo técnico ser remanescente de contratações feitas até os anos 80, muitos estão se aposentando, o que deve comprometer a manutenção da qualidade do atendimento. Por fim, sobre a política de armazenamento de informações, o diretor afirma que há servidores espelhos e que é feita cópia de segurança dos dados diariamente. Existe uma política de se

“trabalhar o extra-muros”, mas que muito material digitalizado, por falta de servidores, fica disponível online apenas pelo tempo necessário para que o solicitante o baixe.

Para um secretário da área da saúde recém-empossado, todas as informações estatísticas e gerenciais de sua área deveriam estar na web, mas

*a divulgação ainda é muito incipiente. Precisamos melhorar o caráter amigável das informações. Ainda usamos uma linguagem muito hermética. (14)*

Segundo o secretário, o acesso a informações de arquivo ainda é muito difícil, e muita coisa se perde. Por estar há pouco tempo no cargo, não soube dar detalhes sobre a política de acesso e armazenamento de informações em seu setor.

Por fim, um diretor do MDS que lida com divulgação de informações relata que faz apenas a gestão dos dados, não lhe cabendo opinar sobre sua produção. A consulta aos bancos sob sua responsabilidade hoje é feita via web, e os interessados recebem e-mails frequentes informando quando novas informações são adicionadas. Quanto à identificação dos solicitantes, o diretor explica que, apesar de o site pedir o endereço de e-mail do interessado para liberar o acesso ao banco de dados, a veracidade desse endereço não é checada. O acesso à informação é imediato, mas não se permite baixar o banco completo, segundo ele, “por limitação da largura de banda do servidor.” (13)

Neste bloco de perguntas não tivemos problemas de compreensão dos entrevistados. Ocorreram situações em que o respondente viu a necessidade de se reportar a documentos por não se lembrar de todos os processos de memória e temer dar alguma informação incorreta. Em um dos casos o gestor preferiu chamar assistentes para fornecer esses dados. Notamos também que, nas respostas à seção anterior (acesso à informação pública), alguns entrevistados anteciparam-se citando exemplos dos sistemas de informação dos quais viríamos a tratar nesta seção.

Em se tratando das ouvidorias, a ideia de “produção” de informação é ambígua, pois na verdade lidam com sua transmissão, seja da sociedade para o Estado, no caso das denúncias e críticas, seja no caminho inverso, no caso de solicitações de dados. O armazenamento das informações vindas de fora do Estado traz à tona alguns dilemas referentes à proteção de dados pessoais, em particular dos denunciadores. Uma ouvidoria evita até armazenar registros de ligações telefônicas, para minimizar qualquer chance de identificação do denunciante.

Já o Arquivo Nacional tem peculiaridades por ser o repositório de informações históricas, e em seu caso a maior dificuldade apontada não se refere a um excesso

de demandas de transparência, mas sim à limitação dos meios existentes para supri-las. Seu diretor, que participou das discussões de elaboração do PL de Acesso à Informação, tem poucas objeções a fazer quanto ao seu teor atual, mas pontua sistematicamente que há a necessidade de melhor integração de sistemas para que as incumbências que recairão sobre seu órgão possam ser desempenhadas com um mínimo de agilidade, uma vez que não é realista se pensar que será possível armazenar em servidores próprios registros sobre todos os órgãos da administração federal.

Cumpramos ressaltar que, por serem de segunda mão, as informações colhidas para este bloco têm validade limitada. Os depoimentos, por outro lado, revelam juízos que os gestores fazem dos sistemas de produção, armazenamento e disponibilização de informação existente. Essas falas são importantes para qualificar o que a pesquisa com amostra probabilística deve revelar sobre a estrutura e o funcionamento desses sistemas.

#### **4. Legitimidade do segredo absoluto e permanente**

A pergunta desta seção —“Considera legítimo que o Estado proteja sob segredo absoluto e permanente determinadas informações, ou não? Caso sim, que tipos de informação se enquadrariam nesses casos? Qual seria a autoridade que deveria ser responsável por classificá-las e qual o melhor procedimento a ser adotado?” — teve respostas negativas unânimes para sua primeira parte. Houve, entretanto, variabilidade nas justificativas, em particular com o intuito de distinguir absoluto de permanente. Alguns entrevistados defendem a necessidade de se proteger alguns dados absolutamente da sociedade, mas por tempo limitado.

A resposta menos elaborada se resumiu a “nunca pensei sobre o assunto, mas em princípio, não” (1), pois na área desse entrevistado haveria pouca informação de interesse público que requeira sigilo absoluto, muito menos permanente. Outro entrevistado (4) discordou do sigilo permanente por “desrespeitar a história”, mas cogitou a necessidade de um segredo absoluto sobre as atas das deliberações de comissões de licitação, em função do uso judicial que as partes perdedoras poderiam fazer dessa informação caso viesse a público. Um terceiro entrevistado, opondo-se ao segredo absoluto e permanente em princípio, também justificou sua resposta dizendo que “duvido que alguém consiga [fazê-lo hoje em dia], pois isso implica em poder absoluto” (5), citando a rapidez de trânsito da informação na sociedade em rede e o caso WikiLeaks de vazamento de informações secretas do governo dos Estados Unidos da América, entre outros. “De maneira alguma”, replicou um dos ouvidores (3), “pois quem pensa assim acaba querendo esconder algo [que não deveria]”. O outro ouvidor exemplificou:



*Até o direito à vida se extingue quando há a morte, ou quando uma ameaça cessa. Não há como justificar numa república o sigilo eterno, que seria uma poder concentrado num Estado sem accountability. Não confio em ninguém o suficiente para acatar que o que aquela pessoa decidiu está certo apenas porque ela achou assim. Não existe 'não porque não' (2)*

“Permanente, acho que não. Mas é preciso determinar períodos para cada tipo de informação. Absoluto, apenas em casos de segurança nacional”, opina um secretário do Ministério da Saúde (14). Outro gestor da área manifestou preocupação especialmente com informações epidemiológicas:

*Considero que há informações que podem provocar um dano tão grande, que não há motivo para serem publicadas. Por exemplo, a existência de um quinto vírus da dengue, se houver, só pode ser divulgada depois que se tiver um plano para lidar com isso. (11)*

Já um diretor no Ministério da Justiça releva que os casos de acordos multilaterais, documentos sobre guerras passadas e que tratem de fronteiras territoriais, merecem um sigilo absoluto, renovável, porém não eterno.

*São documentos que envolvem a história de outros países também. Só poderiam ser liberados após um acordo com esses países. (12)*

Opinião semelhante é manifestada por um servidor do MDS:

*Em alguns assuntos, [o sigilo absoluto] se justifica, sim (...). Quando envolve interesses comerciais, poderíamos ficar fragilizados num contexto internacional. Ou então questões que envolvam a segurança do Presidente da República. (10)*

Na mesma linha, outro gestor cita “informações estratégicas de tecnologia, como pesquisas de grãos, pré-sal, biotecnologia, linhas de segurança sanitária” como dados que mereçam sigilo absoluto temporário (15).

Já um dos ouvidores volta a se referir à proteção de denunciante e vítimas (cujo status o PL não altera) como um dos casos merecedores de sigilo absoluto temporário:

*Depende da complexidade do fato. Se puser em risco a vida de alguém, ou em casos que envolvam crianças, como abuso sexual [o sigilo absoluto se justifica]. Mas em algum momento, para fins de acareação, por exemplo, será necessári[o] [que venha a público] essa informação. (9)*

Outro diretor manifesta a opinião de que algumas políticas de âmbito doméstico, mesmo não sendo estratégicas, devem permanecer em sigilo absoluto por um tempo:

*Políticas em consolidação... até as pessoas entenderem do que se trata, é necessário não divulgar o dado. Muitas vezes o pessoal quer pôr logo em prática para depois formular a teoria [que justifique a política]. (13)*

Entre os que repudiam ambas as possibilidades, sigilo eterno e absoluto, um diretor no Ministério da Saúde justifica seu pensamento com certa coloração retórica:

*Nada, nem mesmo conceitos éticos e valores morais são permanentes. Nem edifícios o são. Deve-se informar à coletividade como o Estado procedeu num momento histórico. Omitir por vergonha de quê? Medo de quê? (6)*

Uma diretora no MJ embasa seu repúdio num argumento de ciência política. O sigilo eterno seria avesso aos princípios fundantes da democracia:

*De jeito nenhum (...) Um requisito da exceção é a temporariedade. É da própria lógica democrática é a transitoriedade de poder para que se possa rever decisões [tomadas no passado]. (8)*

Manter documentos inacessíveis permanentemente não é algo que faça parte das prioridades das pessoas entrevistadas, em larga medida porque os dados das áreas sociais não têm valor estratégico para o estado, ainda que avaliações negativas de impacto de políticas sociais possam prejudicar um governo. Esse tema não foi incluído no roteiro de pesquisa, e poderia ser explorado com a seguinte pergunta: “Quando um superior hierárquico pede que um dado negativo sobre uma ação de governo não venha a público, como você reage?”. Dessa maneira começaríamos a entender melhor os mecanismos informais de controle de informação que fazem com que certos dados permaneçam sob sigilo absoluto a despeito de exigências legais de transparência e da vontade dos próprios gestores.

Metodologicamente, uma questão com partes subsequentes condicionadas a um “sim” ou um “não” da parte inicial sempre apresenta o risco de respostas parciais. Foi o que ocorreu aqui em todos os casos – baixa variação. A pouca profundidade tem a ver com o fato de a resposta “não” parecer natural a todos os respondentes, dando a entender em pelo menos seis casos que se tratava de questão de princípio. Solicitei então que os entrevistados elaborassem um pouco sobre os valores que informam essa negativa, resultando nas respostas relatadas acima.

Assim, o ideal seria que esse pedido de elaboração viesse embutido na própria pergunta para o caso das respostas negativas, com questões do tipo “Caso não, por quê?”; “A que experiências, leituras, ou influências pessoais atribui a formação de sua opinião?”. Por esse caminho poderíamos chegar mais próximos de uma compreensão do que são efetivamente valores, vivências e, em conjunto com a pergunta sobre a reação a ordens superiores proposta acima, tentar separar valores de exigências institucionais como causas de uma determinada ação.

Entre os 15 entrevistados não houve casos de defesa do sigilo eterno, e quando houve manifestações em favor do sigilo absoluto temporário, em apenas dois casos os servidores citaram situações de sua área de atuação que justificariam esse sigilo. Os demais fizeram menção à segurança nacional ou a princípios éticos ou políticos mais gerais. Portanto a questão não toca com especial pertinência o cotidiano desses gestores da área social.

A proteção à pessoa apareceu novamente na fala de uma ouvidora, ilustrando como o teor do Projeto de Lei de Acesso à Informação ainda era desconhecido de alguns gestores, os quais supunham que havia dispositivos anulando garantias constitucionais de direito à privacidade. Investigamos esse tema mais aprofundadamente na seção que se segue.

## **5. Regulamentação do direito de acesso (necessidade e conhecimento da lei de acesso à informação)**

Nesta seção tentamos compreender a percepção que os atores têm da necessidade de se adequar a administração pública à nova lei, bem como – para os que conhecem o texto – a necessidade dessa regulamentação. Entre os 15 entrevistados para esta pesquisa, dois ouvidores já haviam lido o texto integral do então projeto de lei (entrevistas 2 e 3), e um deles inclusive trouxe consigo uma cópia para a entrevista (2). Outros dois respondentes, ambos do Ministério da Justiça (entrevistas 8 e 12), haviam lido o texto do projeto e participado de sua formulação. Os demais oito entrevistados tinham ouvido falar do PL, mas desconheciam seu teor.

A necessidade de se ter “regras claras para o amplo acesso do cidadão às informações sob controle do Estado” foi confirmada por todos. Nesta pergunta o pesquisador teve de enfatizar o termo amplo, pois, lida a frase sem a devida pausa antes dessa palavra, os primeiros entrevistados compreendiam que “regular” implicaria em alguma forma de restrição. A respeito do projeto de lei, um dos entrevistados (1) preferiu não se manifestar sobre os itens b (“A administração pública está preparada para cumprir essa futura lei, ou não?”) e c (“Haverá necessidade de mudanças para adaptar a administração pública à nova lei, ou não?”) por desconhecer o que preconiza o PL.

As respostas dos ouvidores estiveram entre as mais ricas:

*Se a administração pública estivesse preparada, não haveria a necessidade dessa lei (...) Infelizmente, o caldo de cultura atual [de judicialização de questões administrativas] pode fazer com que agentes recorram ao judiciário [para não ter de publicizar certas informações]. Espero que o judiciário seja duro para que a lei ‘pegue’.*  
(2)

Este mesmo gestor manifestou ainda preocupação com a aplicabilidade da lei nos municípios, onde os recursos são mais escassos, e as medidas de transparência acabam ficando entre as últimas prioridades, acabando por não ser implementadas com a justificativa da reserva do possível.

O segundo ouvidor entrevistado considera o PL “um grande salto para a democracia, mas é preciso um decreto específico para regulamentar” (3). Com o texto do projeto em mãos, aponta limitações:

*No artigo 24, por exemplo, [referindo-se a informações reservadas], depois de cinco anos, o que será revelado? A identidade do denunciante? E o artigo 25 [sobre o controle de acesso a informações sigilosas] se aplica às ouvidorias? Nós armazenamos informação, mas não a produzimos [pois o ‘produtor’ seria o cidadão que procura a ouvidoria].* (3)

Um diretor da área de informação (4), que desconhecia o texto do PL, enfatizou a necessidade de se divulgar os canais de comunicação para se incrementar a transparência, e que seu ministério estaria bastante avançado nesse ponto —“a gente já vem se preparando para lidar com a transparência plena.” Ressalta, entretanto, que, para o efetivo monitoramento das ações de governo, o sistema de controle de convênios atual deveria ser adaptado, incorporando uma interface para o cidadão. “Hoje para acessar é necessária uma senha. Por enquanto é um sistema de gestão, não de informação” (4). A mesma opinião é compartilhada por seu colega da Comunicação Social:

*Acho que o sistema é sigiloso demais e pouco navegável, inclusive. Por que não divulgar informações gerenciais [em tempo real]?* (5)

Ele completa corroborando a ideia do ouvidor (2) de que os principais entraves ao acesso público à informação estão nos municípios:

*Nossa área está até um pouco fora da curva [em termos de transparência]. Nunca recebi ordem para restringir informação. Eu posso te dar até o número do cheque do repasse do FNDE que foi*

*feito para o município. Mas não vejo esse afã de transparência no resto do Estado – estados e municípios. (5)*

Nestas respostas nota-se, primeiro, alguma confusão em relação à proteção da privacidade no caso específico de denunciante, que supostamente não estaria coberta pelo Projeto de Lei. Segundo: também há dúvidas sobre se informações de ouvidoria devem ser consideradas reservadas e produzidas pelo Estado, estando assim sujeitas aos prazos de quarentena previstos nesses casos. Outro ouvidor entrevistado (7) mencionou que sua área deixou de gravar ligações telefônicas principalmente para evitar que esse registro fosse pedido judicialmente por denunciante eventualmente inocentado que quisesse identificar seus denunciante para pedir reparações por danos morais.

Mais um ouvidor afirma, com base em sua longa experiência como auditor no Ministério da Saúde em que submetia relatórios de infrações graves ao Secretário, que

*a transparência protege o gestor, na esfera pública e na iniciativa privada, especialmente nas ocasiões em que os superiores hierárquicos querem evitar que se divulgue informações. (6)*

Segundo ele, a publicidade instantânea da correspondência interna evita que provas sejam destruídas ou alteradas para que se tente inocentar culpados de infrações administrativas.

Para uma gestora que participou da elaboração do PL,

*A regulação [clara] é imprescindível, até para o cidadão saber o que pode pedir, para entender eventuais negativas de acesso, e também como recorrer. (8)*

Um secretário que cuida de um dos maiores orçamentos da administração federal (14) afirma que o serviço público só se prepararia para cumprir as novas regras de acesso à informação pública se houvesse a responsabilização direta dos gestores por seu não cumprimento, tema que retomaremos na próxima seção.

Apesar de achar que ajustes serão necessários em sua área, a maior preocupação de um diretor de gestão de informação quanto ao cumprimento de uma eventual lei de acesso à informação pública se refere à precariedade de meios na esfera municipal (13).

No Ministério da Saúde, uma secretária defende que regras claras facilitariam a organização dos sistemas de informação de seu setor para que fornecessem os dados seguindo procedimentos padronizados:

*Hoje nós estamos enfrentando pilhas de solicitações aos nossos bancos de dados e acabamos prejudicando os pesquisadores (...) Em tese poderíamos abrir nossos bancos, mas não temos certeza de como proceder hoje para [fornecer esses dados e ao mesmo tempo] preservar a privacidade das pessoas. (11)*

Um terceiro motivo de preocupação dos entrevistados se refere à adaptação de sistemas gerenciais para fins de monitoramento de ações de Estado pelos cidadãos. Considerando que a universalização dos sistemas informatizados de gestão ainda está em curso, observam eles, a necessidade de se criar uma camada de transparência sobre eles traria complicações de ordem prática. Mas nenhum entrevistado se arriscou a detalhar quais seriam esses entraves, fato que poderia ser melhor apurado num questionário aplicado a servidores em níveis de gerência, mais próximos ao dia-a-dia dos técnicos. Um gestor do Arquivo Nacional do Ministério da Justiça (12) demonstrou preocupação com a baixa integração entre seu sistema e o do conjunto de ministérios, o que dificulta a viabilização de um SIC – Sistema de Informações ao Cidadão genuíno.

## **6. Responsabilização funcional**

A pergunta “Você crê que um funcionário que se negue a prestar informação solicitada por um cidadão deve ser responsabilizado por isso, ou não?” foi objeto universal de dificuldade de compreensão. Os entrevistados pediam que explicasse se a informação pedida estaria a cargo desse funcionário, e se sua divulgação estaria regulamentada. As reações a esse “defeito” da pergunta embutem, entretanto, duas pequenas constatações, nomeadamente: a percepção de que nem toda informação em poder do Estado é automaticamente pública, e a de que seria justificável negar o fornecimento de uma informação quando o funcionário não estivesse autorizado para tal. Confirmadas a responsabilidade e a regulamentação, quatro entrevistados concordaram que alguma forma de sanção seria justa.

“Daí a importância de se organizar a informação em canais. O responsável pelo canal nesse caso deveria ser [punido], sim” (4), afirma um servidor. Outro (2) ressalta de maneira mais ampla que “funcionário e órgão, solidariamente, [devem ser responsabilizados] por descumprir a constituição.” Um terceiro concordou sumariamente, por lhe parecer evidente.

Já outro gestor discordou com veemência da responsabilização do funcionário. Vale transcrever toda a sua fala:

*Não concordo. Funcionários devem ter tato. Se for assim [a obrigação de atender a pedidos do cidadão], todos os setores virariam ouvidoria. E se houver um número enorme de demandas?*

*Além disso, pode abrir brecha para tráfico de influência, com pessoas tendo acesso direto e privilegiado a funcionários. A informação nunca é de responsabilidade de um servidor só. Muitas vezes há a necessidade de se enviar a solicitação para um superior. Fora que em muitos casos é necessário traduzir algumas informações para a linguagem leiga, [e para isso são necessários funcionários especializados]. (...) Para regulamentar isso há as cartas de serviço, o Decreto 6932. (3)<sup>2</sup>*

A responsabilização dos servidores esbarra também no provimento de uma infraestrutura de informação que faça com que o cumprimento da Lei de Acesso seja viável. Nas palavras de um entrevistado:

*Não se pode pensar em cumprir essa lei sem um sistema unificado para se administrar essas tramitações; um sistema para gerir o acesso à informação de modo que se verifique o cumprimento da lei, [especialmente] dos prazos.*

(...)

*Em segundo lugar, facilitaria a tipificação dos pedidos de informação, inclusive para ajudar na formulação de políticas públicas.*

(...)

*Em terceiro lugar, [a responsabilização] envolve mudança de cultura. Há necessidade de sensibilização dos servidores, estipulando que haverá sanções. É mais fácil que assim passem a acreditar nessa lei. (8)*

Outro entrevistado apoia a responsabilização, mas chama a atenção para o fato de hoje não haver sanções possíveis por negativa de informação “horizontalmente”, ou seja, entre órgãos distintos da administração federal. Para ele a sanção deve ser determinada já na lei, do contrário o servidor que se recusar a dar informação permanecerá respaldado:

*A sanção administrativa [para negativas de informação] de um ministério para o outro hoje é a mesma [que incide] no caso de uma*

---

<sup>2</sup> O estudo prévio que este entrevistado fez do projeto de lei explica a profundidade dos questionamentos, mas nada diz sobre os valores que informam sua resposta. Seria frutífero pensar o quanto estamos de fato procurando compreender valores nas seções 3 a 6 do questionário, e ponderar se na verdade a informação mais rica aqui não estaria no plano do conhecimento, das atitudes e das opiniões sobre o funcionamento das instituições. Tanto mais porque as dúvidas levantadas por este entrevistado referem-se a um dos resultados esperados desta pesquisa, que é o de se obter elementos para a formulação de um material de capacitação pertinente às práticas atuais de acesso a informação.

*solicitação de um cidadão. Na prática, o servidor só está passível de ser punido se negar informação a um superior hierárquico. Nos outros casos, há necessidade de representação formal, sindicância administrativa, habeas data... o ônus é grande [para a parte afetada]. (10)*

Outras opiniões sobre o tema se referiram ao problema de se determinar quem é o funcionário a ser responsabilizado – seria o que lida diretamente com o público, o que está encarregado do registro da informação, ou ainda o responsável pela produção do dado? “Responsabilizar a pessoa que está na linha de frente é complicado”, observa um diretor do MDS (13), lembrando que em muitos casos ela nem sabe que a informação existe. Para um secretário do MS, “claramente [deve ser responsabilizado]. Ele e o superior dele. Isso deve ser muito firme” (14).

## Conclusões

Neste estudo procuramos capturar as concepções que os servidores federais da área social têm do papel do Estado frente à sociedade, em especial sua percepção de como se deve dar o acesso do público à informação em poder daquele.

Os depoimentos das seções 1 e 2 permitiram identificar concepções a respeito do papel do estado, em sua larga maioria republicanas, ciosas de sua função pública impessoal. A minoria que espousa concepções menos republicanas tende a uma espécie de espírito de corpo de cunho partidário ou burocrático, atenta ao cálculo das consequências que a transparência pode ter para a desestabilização de um governo ou, num nível mais imediato, para os cargos de confiança de sua área.

A impessoalidade do Estado em si não é formalmente questionada nem nesses casos, mas está implícito que o “tato” no uso da informação seria essencial, como se confirma mais tarde em uma das respostas à seção 6, em que um entrevistado argumenta que o servidor não pode ser punido por negativa de informação sem que antes se estabeleçam competências claras, ou, na visão de outro respondente, antes de haver um sistema de informação que permita o controle desses trâmites. Assim, ainda preliminarmente, quero ressaltar que o oposto do republicanismo não se configura necessariamente como patrimonialismo no sentido de uso do Estado para fins pessoais ou de um grupo. A resistência ao tratamento da informação de Estado como bem inequivocamente público pode refletir problemas de ordem organizacional mais complexos, que só quem conhece as oportunidades para sua instrumentalização pode relativizar.

Por outro lado, notamos em muitos depoimentos que existe uma vontade de “contextualizar” a informação divulgada – como na resistência a se liberar o



acesso a bancos de dados inteiros—que se aproxima de uma tutela da sociedade pelo Estado. Em duas conversas pós-entrevista isso transpareceu quando os entrevistados criticavam o trabalho da imprensa, que, segundo eles, costuma tirar conclusões indevidas de dados estatísticos, prejudicando suas instituições. Pode-se concluir, sem entrar no mérito da pouca eficácia dessa estratégia, que há entre alguns atores a vontade de se controlar a apresentação da informação, e uma das maneiras encontradas para fazê-lo é dificultar o acesso de cidadãos aos bancos de dados, franqueando-o apenas a pesquisadores e jornalistas acompanhados pelas assessorias de imprensa.

A seção 3 se prestou à identificação dos fluxos existentes de informação, de modo que a qualidade das respostas é proporcional ao conhecimento que os gestores têm de seu funcionamento. Conforme verificamos, diretores e servidores com mais tempo de casa oferecem melhores respostas do que secretários e recém-chegados. Nas entrevistas estimulamos os gestores a manifestar suas opiniões pessoais sobre a qualidade do trato da informação, e conseguimos colher alguns insights, como o de que o tempo de resposta ainda depende muito da eficiência pessoal dos servidores, ou mesmo que sistemas avançados de gerenciamento esbarram em procedimentos internos confusos, ou ainda o fato de uma ouvidoria ter desistido de gravar os chamados para evitar contestações judiciais. Essas informações dificilmente seriam capturadas numa pesquisa *survey*, mesmo com questões abertas, uma vez que foram suscitadas por estímulos pontuais.

Por haver pouquíssimas informações de cunho verdadeiramente estratégico na área social, o segredo permanente e, em menor medida o absoluto, foi um tema incontroverso nos depoimentos colhidos como parte da seção 4. Já na seção 5, surgiram dúvidas quanto às garantias de privacidade previstas na Lei de Acesso à Informação Pública e também alertas para a sobrecarga que as tarefas de transparência poderiam trazer para os sistemas de informação existentes, assim como para instâncias do executivo com poucos recursos humanos e materiais, como parece ser o caso da maioria das prefeituras. Por fim, na seção 6, vimos que a sanção a servidores que se neguem a prestar informações não é um tema de simples determinação, pois há responsabilidades solidárias naturais às organizações.

## Apêndice 1: Contextualização das entrevistas

Os trechos das falas citados neste relatório por vezes podem ser enriquecidos com um conhecimento do contexto em que o entrevistado os proferiu. Lanço aqui algumas anotações sobre o processo de agendamento de entrevistas, o ambiente em que as conversas se deram, afetos e linguagem não-verbal dignas de destaque. Essas observações visam a auxiliar a análise do comportamento desses atores, dada a ausência de dados de histórico pessoal para subsidiar hipóteses mais robustas sobre o peso dos valores herdados sobre os pontos de vista e as práticas descritas.

### Entrevista 1

Após agendamento telefônico rápido, sou recebido na semana seguinte por uma secretária na ante-sala do gabinete, que pergunta sobre o conteúdo da entrevista, o qual já havia sido informado por e-mail. Falo sobre o PL de Acesso à Informação Pública. Ela pede o questionário, leva até o gabinete do secretário. Retorna em cinco minutos informando que um diretor de uma área subordinada à do secretário vai me receber.

A entrevista com o diretor é feita em seu modesto gabinete, interrompida por frequentes chamadas telefônicas. Paraibano, sorridente, fala calma, porém pego um pouco de surpresa pela entrevista, e acossado por uma reunião iminente com o Ministro, lamenta não poder me dar a atenção devida. A última pergunta é feita já na porta de saída após o chamado da secretária para essa reunião.

### Entrevista 2

Jovem gestor ocupa imenso gabinete, com uma confortável sala de reuniões num prédio novíssimo. O setor é equipado com mobiliário corporativo impecável, divisórias com barreira antirruído, carpete grosso, janelas vedadas e ar-condicionado central, vista para o parque. As condições de trabalho são as melhores possíveis.

O entrevistado é extremamente articulado e demonstra ter sólida formação em ciências sociais e possivelmente direito também. Fala com muita convicção e hesita muito pouco. Somos acompanhados na entrevista por um assessor, que não intervém em nenhum momento. No gabinete não há foto da presidente da república nem outra iconografia, apenas as armas da república e a bandeira nacional.

A reunião estende-se por uma hora e meia, entrando pelo horário do almoço sem que o entrevistado demonstre inquietação ou desejo de encerrá-la.

Conseguir anotar cuidadosamente todas as respostas.

### Entrevista 3

Mais longa de todas as entrevistas, iniciou-se após o almoço, estendendo-se por quase duas horas apenas para cobrir metade do questionário. Marcamos a continuação no dia seguinte, por mais duas horas. Na primeira ocasião o respondente estava acompanhado de uma assistente, que permaneceu calada, e na segunda, acompanhado de dois, depois três assessores, e uma cópia anotada do Projeto de Lei de Acesso à Informação.

Com longa carreira no setor público e envolvimento com a associação dos ouvidores, suas respostas são demoradas, pausadas, especulativas. Cita estudiosos, exemplos, anedotas para ilustrar seu pensamento. Demonstrou grande interesse em receber o entrevistador, bem como curiosidade pelo uso a ser feito do relatório de pesquisa, ouvindo cuidadosamente minhas garantias de anonimato e pedindo esclarecimentos sobre quais instituições estavam a cargo do projeto.

Na segunda entrevista foram projetados slides e páginas do website da instituição para mostrar as ferramentas de transparências já existentes. Foi a única entrevista em que isso ocorreu.

### Entrevista 4

Esta entrevista se dá no final do dia numa sala acanhada do MEC próxima ao gabinete do Ministro. O entrevistado, de meia idade, tem longa carreira no serviço público e dá respostas curtas e diretas, com tendência pragmática. Evita abstrações e generalizações, se atendo ao seu *metier* mesmo quando perguntado sobre temas mais gerais. Inicia a conversa com a intimidade de profissão com que falaria a um jornalista, mas ao longo da entrevista vai ficando um pouco mais sério e busca refletir um pouco mais sobre suas respostas, provavelmente reagindo ao vocabulário acadêmico do roteiro de entrevistas e/ou às minhas tentativas de estimulá-lo a ser mais preciso.

A entrevista dura menos de uma hora, mas colho bons exemplos especialmente sobre as práticas de arquivamento de informações. Foi o encontro menos denso em informação até então.

## Entrevista 5

Esta foi a segunda e última ocasião em que foi indicado um substituto para o entrevistado original. Desta vez fiquei sabendo com antecedência com quem falaria. A sala desta pessoa fica próxima à do entrevistado anterior, porém ornada com gravuras, charges, desenhos, pinturas, dando um ar pessoal e de permanência para o gabinete, ao contrário da esterilidade da anterior. Entre as charges, uma de caráter político que faz piada com a falta de instrução do ex-presidente Luiz Inácio da Silva.

Chego antes do entrevistado, que, ao entrar na sala, logo acende um cigarro com portas e janelas fechadas. Sou defumado durante uma hora, numa situação que imaginei fosse impossível hoje em dia dada a legislação de proibição do tabaco.

Trata-se de um personagem com alma de jornalista, com opiniões muito fortes, frases de efeito e uma fala incisiva calculada para soar sempre sincera a despeito do senso comum. É uma postura que se comumente chama de politicamente incorreta. Colho boas citações, me é pedido que não registre alguns juízos de valor fortes –a que assinto—e permaneço com a impressão de que o entrevistado cultiva sua persona tanto quanto suas opiniões. Exploro alguns de seus pontos de vista, estimulando justificativas mais refletidas, e num dos casos ele volta atrás com naturalidade: “quer saber, é inútil o cara se identificar”, referindo-se a uma opinião anteriormente citada de que solicitantes de informação deveriam dar pelo menos o nome e o e-mail.

## Entrevista 6

Este entrevistado demonstra-se inquieto no começo da entrevista. Explico as garantias de anonimato e o propósito do convênio UNESCO-CGU, o que o tranquiliza apenas um pouco. De saída me informa que é novo no cargo, o que de certo ajuda a explicar a insegurança inicial.

Seu gabinete fica num prédio recém-inaugurado e com todas as facilidades dos escritórios modernos, porém mais despojado que o conjunto corporativo do entrevistado 2. Este é o primeiro entrevistado com uma foto da presidente da república na parede. Já para o final da entrevista, ao falar que não omitiria informações que pudessem custar o cargo de um colega de partido, menciona sem que eu pergunte que é filiado ao Partido dos Trabalhadores.

Demonstra ter formação marxista ao insistir em distinções conceituais entre trabalhador e todas as outras formas de tratamento, inclusive servidor e funcionário, que lhe parecessem reducionistas por omitir tanto a posição

estrutural da pessoa que desempenha um dado papel quanto sua subjetividade.

A distância por mim transmitida em função de um estilo pessoal um pouco mais formal que a média de Brasília lhe agrada, e já em meados dessa entrevista de uma hora criamos alguma empatia.

#### Entrevista 7

Entrevista conduzida um pouco às pressas, com o respondente tendo sido chamado de última hora para representar o secretário-executivo num evento. Fomos interrompidos 3 vezes pelo assistente. De resto, deu-me a atenção possível. Cheguei até o final do roteiro de entrevistas, mas a desconcentração do entrevistado comprometeu um pouco a qualidade das respostas.

#### Entrevista 8

Entrevistada participou da elaboração do PL desde seu início num grupo de trabalho na CGU. Bastante jovem, paulista, ocupa sala modesta no Ministério da Justiça. Demonstra sólida formação acadêmica e gosto pelo estudo. Estende-se em alguns assuntos não tratados no roteiro, como informações sobre impacto de políticas públicas, que lhe parecem o próximo passo a ser dado pelo governo na prestação de contas à sociedade, e que hoje ficam em último lugar na escala de interesse dos cidadãos.

Esta servidora foi uma das que mais meditou sobre suas respostas, resultando numa conversa que ultrapassou a uma hora prevista para o encontro. Assim como no caso da entrevista 6, senti que o tom mais acadêmico e formal do entrevistador foi convidativo, assim como a mesma origem regional, criou empatia. Boas “aspas” colhidas nesta entrevista graças à articulação e ao raciocínio claro da entrevistada.

#### Entrevista 9

Sou recebido pela secretária, que me entretém na modesta sala de reuniões até a chegada da entrevistada, no último andar de um bloco da Esplanada dos Ministérios. Àquela altura da pesquisa já tirara a conclusão empírica de que andares mais altos aqui são sinal de importância do órgão, quando não de prioridade para o ministro.

Entrevistada de fala suave, lenta, ponderada. Está na meia idade e tem origem no Nordeste do país. Apesar da importância do órgão por ela comandado para a atual política de governo, e da enorme quantidade de processos sob sua responsabilidade, não parece estressada ou ansiosa. A entrevista progride razoavelmente: respostas longas e nem sempre ao ponto. Evita opiniões fortes e tenta alinhar seu pensamento ao discurso oficial do órgão. Cita muitas estatísticas de seu setor. Por não se arriscar em generalizações, suas opiniões sobre o funcionamento da administração pública como um todo são lacônicas, trazendo quase todas as respostas para o âmbito de seu departamento.

#### Entrevista 10

Entrevista com mais material interessante colhido. O entrevistado é responsável pelo setor de orçamento e planejamento, um cargo antigo na administração pública federal e com atribuições bastante claras. Tem profundo conhecimento do funcionamento da máquina bem como de teorias de administração e ciência política. Uma hora e meia de raciocínios claros. De todos, o mais tecnocrático e republicano, e de maneira aparentemente nada calculada.

#### Entrevista 11

Por ser recente no cargo, entrevistada chegou acompanhada de assessor. Depois de explicar o propósito da conversa e o uso que se faria dos dados, assessor foi dispensado. Entrevistada bastante cortês, muito modesta na apresentação, e autodeclarada “de poucas palavras”. Tem longo currículo na área de atuação, bem como um discurso levemente ideológico de esquerda. Entrevista concluída em menos de uma hora.

#### Entrevista 12

Entrevista feita por teleconferência com o Rio de Janeiro. Ligação caiu algumas vezes, o que prejudicou a fluidez da conversa. Situação agravada pela tendência do entrevistado de monologar, o que se justifica pelo imenso conhecimento não só de seu setor como do Projeto de Lei de Acesso à Informação, de cuja elaboração participou ativamente. Respondente estava acompanhado de duas assessoras, que não se pronunciaram.

Discurso peculiar, com galicismos e anglicismos. Pessoa bastante erudita, mas ao mesmo tempo conhecedor das minúcias do funcionamento da

burocracia e das estatísticas do setor, no que pode ter sido auxiliado por suas assessoras. Demonstrou um pouco de impaciência com as perguntas. Ao final de uma hora e meia, a maior parte do material colhido não era diretamente relacionado com o roteiro de entrevista, porém três ou quatro citações ricas foram incorporadas ao relatório.

#### Entrevista 13

Funcionário ocupando cargo comissionado, mas há 22 anos efetivo no serviço público federal. O mais objetivo dos respondentes. Revelou um perfil extremamente técnico e evitou ao máximo emitir qualquer opinião pessoal sobre temas fora de sua alçada, inclusive sobre superiores hierárquicos. “Eu divulgo tudo o que chega aqui” e “não cabe a mim decidir politicamente” foram expressões que resumem a postura desse servidor durante a entrevista. Não obstante, quando as perguntas se afastavam da gestão de informação de seu ministério para instar opiniões mais genéricas, o entrevistado demonstrou alguma espontaneidade. De modo geral baseou suas falas em fatos objetivos, o que não permitiu que a entrevista se aproximasse de algo que posamos chamar de valores pessoais.

#### Entrevista 14

Antes de chegar a este secretário, gestor de um dos maiores orçamentos do país, passei por três barreiras burocráticas: a do assessor pessoal, a da equipe de agenda e da assessoria de comunicação social. Ocupando um grande gabinete num andar superior da Esplanada dos Ministérios, este mineiro parecia ainda se familiarizar com o cargo. A pilha de documentos e o vaivém em seu andar foram os maiores que registrei em todas as visitas feitas para esta pesquisa. A entrevista durou 50 minutos e foi pautada por um discurso em que mesmo as opiniões mais veementes soavam um pouco calculadas para ter efeito. O secretário demonstrou interesse maior pela avaliação de políticas, e parecia atordoado com o que chamou de “desorganização” do setor de informações do ministério, bastante distinto de sua experiência anterior numa prefeitura importante.

#### Entrevista 15

Tive de esperar mais de uma hora para esta entrevista, e fui recebido por um personagem simpático e falante que, não fosse uma longuíssima interrupção para atender a uma solicitação no telefone, teria nos entretido por horas sobre os mais diversos temas ligados à administração pública. De perfil

técnico e vasta experiência com auditoria, estendeu-se em discussões sobre a atividade do auditor que não tinham muito nexos com a gestão de informações públicas. Infelizmente, quando consegui forçá-lo a se ater aos temas em discussão, restavam em torno de 15 minutos para a entrevista, durante os quais consegui registrar duas boas falas citadas neste relatório.



## Apêndice 2: Roteiro da entrevista

Nome do(a) servidor(a):

Data de nasc.:

Cargo/ função:

Cargo efetivo: ( ) sim ( ) não

Tempo no serviço público federal:

Tempo neste cargo/função:

Obs.:

### Questões

(Nota: a questão 1, abaixo --letras a até d --, deve ser encarada mais propriamente como subsídio para uma conversa introdutória com o entrevistado, a fim de lhe transmitir, genericamente, os focos de maior interesse da pesquisa.)

1) Como o entrevistado vê, compreende e percebe as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil:

- a) Percebe o Estado como distante da sociedade, ou não; como independente da sociedade, ou não?
- b) Qual o mais importante: o Estado ou a sociedade? De que modo? Até que ponto?
- c) A qual dos dois deve obrigações: ao Estado ou à sociedade? Por quê?
- d) Como entende a expressão funcionário público -- e, de acordo com esse entendimento, o cargo que ocupa e a função que exerce?
- e) O que significa ser servidor público e ser servidor do público? Existe diferença, ou não? Explique, por favor.

2) Considera legítimo que um cidadão solicite informações sobre a sua área, repartição ou unidade e/ou os serviços que ela presta, ou não?

- a) O que acontece quando um cidadão solicita informações à sua área, repartição ou unidade e tais informações não dizem respeito a quem solicita?
- b) Os pedidos de informação formulados pelos cidadãos devem ser justificados ou não?
- c) Quais as informações que devem ser divulgadas em sua área, repartição ou unidade? E quais aquelas que não devem ser divulgadas em sua área, repartição ou unidade?
- d) Os e-mails institucionais (.gov) dos servidores públicos devem ser considerados informação pública, ou não? Por quê?

3) Como a sua área, repartição ou unidade lida com as informações públicas:

- a) Como/quem as produz e registra?
- b) Como/quem as armazena (gestão de documentos)?
- c) Como/quem as classifica (divulgação mais ou menos ampla)?

- d) Como/quem as disponibiliza (por telefone, por e-mail, por correspondência postal ...)?
- e) É necessário que o solicitante (cidadão ou outro órgão) se identifique antes de receber a informação demandada, ou não?
- f) Em média, quanto tempo decorre entre a solicitação e a 'entrega' da informação? Por favor, comente, se julgar necessário.

4) Considera legítimo que o estado proteja sob sigilo absoluto e permanente determinadas informações, ou não? Caso sim, que tipos de informação se enquadrariam nesses casos? Qual seria a autoridade que deveria ser responsável por classificá-las e qual o melhor procedimento a ser adotado?

5) O que pensa da ideia de se instituírem regras claras para o amplo acesso do cidadão às informações sob controle do Estado?

-- Tramita no Congresso Nacional e está prestes a virar lei projeto que prevê o amplo acesso a informação pública. De acordo com ele, a divulgação será a regra e o sigilo a exceção:

- a) Você conhece esse projeto de lei, ou não?
- b) A administração pública está preparada para cumprir essa futura lei, ou não? Por quê? E a sua área, repartição ou unidade? Explique, por favor.
- c) Haverá necessidade de mudanças para adaptar a administração pública à nova lei, ou não? Caso sim, por favor, explique.

6) Você crê que que o funcionário que se negue a prestar informação solicitada por um cidadão deve ser responsabilizado por isso, ou não? Explique, por favor.

7) Acrescente, por favor, qualquer outra observação que considere relevante para o tema aqui tratado.

Muito obrigado (a)!