

## **A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: uma investigação na cultura organizacional**

**MERABE CARVALHO FERREIRA DA GAMA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)  
merabecarvalho@yahoo.com.br

**CARLOS ANDRÉ CORRÊA DE MATTOS**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)  
carlosacmattos@hotmail.com

**JOSEP PONT VIDAL**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)  
josevidal@ufpa.br

**ALESSANDRO DE CASTRO CORRÊA**  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARÁ (IFPA)  
alessandro.correa4@gmail.com

## **Introdução**

A busca pelo acesso à informação pública tem se fortalecido em escala mundial, desencadeando amplo debate e aprovação de leis de acesso à informação em vários países. No Brasil, este direito é regulamentado pela Lei 12.527/2011. Contudo, apesar de representar avanço, esta lei também traz desafios, inclusive culturais, às organizações públicas, já que a cultura do serviço público em geral é de sigilo (DA MATTA, 2011), o que conflita com o princípio geral da LAI: acesso é regra; sigilo é exceção

## **Problema de Pesquisa e Objetivo**

A pesquisa, realizada na Universidade Federal Rural da Amazônia foi orientada para responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os fatores que exercem influência na operacionalização da Lei de Acesso à Informação? Assim, o objetivo do estudo foi analisar, sob a perspectiva dos servidores públicos, responsáveis por fornecer o acesso à informação, os principais aspectos da cultura organizacional, que podem contribuir ou prejudicar o atendimento das exigências impostas pela Lei 12.527/2011

## **Fundamentação Teórica**

O acesso à informação é fundamental para a sociedade. Assim, um aspecto que se destaca para a operacionalização da LAI é o comportamento do servidor público como agente na promoção desse direito, o que é fortemente influenciado pela cultura organizacional, a qual precisa passar por mudanças. Assim, essa seção aborda as principais características do acesso à informação e explana sobre cultura e mudança organizacional no serviço público. (DA MATTA, 2011; BERGUE, 2011; CARAPETO; FONSECA, 2014).

## **Metodologia**

Esta pesquisa é quantitativa, de alcance exploratório e descritivo e desenho não experimental do tipo transversal e obteve 178 questionários válidos em amostra probabilística aleatória simples com 90% de margem de segurança e erro máximo de 5,14%. O tratamento de dados utilizou técnicas descritivas e multivariadas, em especial a análise fatorial exploratória (AFE) e a análise de agrupamentos (AA).

## **Análise dos Resultados**

Os resultados apontam para quatro fatores: legitimidade da administração pública, utilização indevida da informação pública, domínio social da informação e poder e controle do servidor público. A análise de agrupamentos evidenciou a existência de dois grupos: um formado por 58,99% (105) da amostra e outro, por 41,01% (73). O primeiro foi denominado moderado e parece observar o acesso à informação com mais cautela, enquanto o segundo, chamado de adaptativos, se mostram mais abertos ao tema

## **Conclusão**

Embora para operacionalizar a LAI sejam necessárias mudanças de caráter técnico, é preciso observar também a cultura do serviço público brasileiro, uma vez que a cultura organizacional é um dos aspectos que podem prejudicar ou favorecer a mudança. Assim, este estudo buscou identificar os fatores influenciadores do acesso à informação na instituição e constatou a existência de quatro fatores de influência e a presença de dois grupos na instituição pesquisada

## **Referências Bibliográficas**

DA MATTA, R. (coord.). Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília: CGU, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro. Modelos de gestão de Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

CARAPETO, C; FONSECA, F. Antecipação e gestão da mudança. In: \_\_\_\_\_. Administração Pública. Lisboa: Sílabo, 2014. Cap. 7.

# **A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: uma investigação na cultura organizacional**

## **1 INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos, a busca pelo acesso à informação pública tem se fortalecido em escala mundial. Essa preocupação desencadeou um amplo debate em diversos países em prol da causa, como pode ser percebido pela vasta discussão sobre o tema, que tem envolvido tanto organizações nacionais, quanto internacionais, além da sociedade civil e os diversos governos e suas esferas e poderes (UHLIR, 2006; ARTIGO 19, 2009; KHAN, 2009; CALADO, 2014; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). Esses aspectos culminaram com a aprovação de leis de acesso à informação em vários países como: México, Japão, Estados Unidos, Peru, entre outros (MENDEL, 2009; BERTAZZI, 2011). No Brasil, o acesso à informação, previsto desde a Constituição de 1988, foi regulamentado com a publicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI.

O princípio geral da Lei 12.527/2011 estabelece que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo é sua exceção, o que contribui para maior transparência pública. No entanto, apesar de a Lei 12.527/2011 representar um avanço em termos de acesso à informação no Brasil, ela traz desafios à sua implementação. Nessa direção, diversas ações, mesmo anteriores à promulgação da LAI, foram implementadas, especialmente pela Controladoria Geral da União-CGU, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, que, entre elas, empreendeu uma pesquisa, coordenada por Da Matta (2011), com o objetivo de investigar a infraestrutura das instituições públicas e a influência da cultura organizacional na disponibilização de informações públicas.

O estudo concluiu que a cultura do serviço público brasileiro apresentava características de resistência à implementação da Lei de Acesso à Informação. Assim, Da Matta (2011) alertou para mudanças que deveriam ocorrer no setor público, para adequar sua cultura ao novo cenário, combatendo, especialmente, atitudes que refletissem a cultura do segredo, na qual servidores públicos agem como proprietários da informação, podendo disponibilizá-la ou não, conforme seu julgamento e critério pessoal.

## **2 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO**

Nesse contexto, para compreender a inserção das instituições federais de ensino superior no processo de acesso à informação, foi feita uma pesquisa na Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA, orientada para responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os fatores que exercem influência na operacionalização da Lei de Acesso à Informação? Considerando essa preocupação, o objetivo geral do estudo foi analisar, sob a perspectiva dos servidores públicos, responsáveis por fornecer o acesso à informação, os principais aspectos da cultura organizacional, que podem contribuir ou prejudicar o atendimento das exigências impostas pela Lei 12.527/2011, uma vez que ela representa uma pressão para mudança e adaptação nas organizações públicas (CARAPETO; FONSECA, 2014), e a cultura do serviço público, em uma perspectiva geral, caracteriza-se como resistente à mudança, como destaca Bergue (2011), constituída pelo hábito do segredo como complementa Da Matta (2011).

## **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O acesso à informação é essencial para a sociedade. Assim, um aspecto que se destaca para a operacionalização da LAI é o comportamento do servidor público como agente na promoção do acesso à informação, o que é fortemente influenciado pela cultura

organizacional, que precisa passar por mudanças. Assim, essa seção aborda as principais características do acesso à informação, além de explanar sobre a cultura e a mudança organizacional no serviço público. (DA MATTA, 2011; BERGUE, 2011; CARAPETO; FONSECA, 2014).

### **3.1 O ACESSO À INFORMAÇÃO**

O acesso à informação é fundamental para a transparência pública, além de ser um dos elementos essenciais para a cidadania, a democracia, o controle social e o combate à corrupção (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011; MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014; ANDRADE; CARDOSO, 2014; FROTA, 2014; BERNARDES; SANTOS, ROVER, 2015). Os dispositivos legais que tratam do acesso à informação no Brasil são relativamente recentes. Historicamente, a sociedade brasileira é marcada por uma negação de acesso às informações públicas. No período colonial e mesmo posteriormente, com a mudança da família real portuguesa para o Brasil, as informações públicas tinham acesso limitado aos colonizadores e à igreja, responsáveis por guardá-las. Ao longo dos anos, esse cenário foi se transformando lentamente. No entanto, ainda no século passado, com a ditadura militar, observou-se predomínio da cultura de sigilo quando se tratava de ações governamentais (FEREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012; MATHIAS; ANDRADE, 2012). Essa conjuntura foi reforçada também pelo resquício de características do patrimonialismo, presente ainda hoje em muitas organizações públicas brasileiras (VIDAL; ROSA FILHO, 2011; MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014).

O direito de acesso à informação no Brasil fundamenta-se em duas dimensões diferentes, porém complementares: a primeira constitui-se no âmbito legal, uma vez que, regulado pela LAI, estabelece novas formas de acesso à informação, garantindo seu o acesso público, amplo e irrestrito, sendo as exceções previstas em alguns casos e somente se declaradas previamente pelas autoridades constituídas; a segunda se estrutura na administração pública como responsável por fornecê-la. Esses aspectos contribuem para que ela possa ser estudada sob diferentes prismas. Nesse contexto, um aspecto que se destaca para a operacionalização da LAI é o comportamento do servidor público como agente na promoção do acesso à informação, comportamento fortemente influenciado pela cultura organizacional. Assim, a regulamentação do acesso enseja a necessidade de compreender as mudanças públicas com base na sua cultura organizacional e na receptividade à mudança (DA MATTA, 2011).

### **3.2 CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO**

A administração pública brasileira tem vivenciado profundas transformações ao longo do tempo. Na visão de Carapeto e Fonseca (2014) e Bergue (2011), as medidas de reforma, alterações na força de trabalho, inovações tecnológicas, alterações no modelo de gestão e a publicação ou reformulação de legislações são fontes que pressionam a mudança em organizações públicas. Nesse sentido, as organizações públicas brasileiras passam atualmente por uma necessidade de mudança por força da Lei 12.527/2011, que trouxe uma série de exigências aos órgãos públicos. A mudança organizacional é comum em qualquer organização, uma vez que, fortemente influenciadas pelo ambiente, recebem pressões internas e externas, que as impelem a novas formas de atuação e organização.

A literatura sobre mudança divide os autores em pelo menos quatro linhas de pensamento. A primeira reúne os autores que conceituam o termo apenas como sinônimo de alteração e/ou transformação em quaisquer dos elementos que constituem as organizações (BARNETT; CARROL, 1995; WOOD JR, 2000; DIAS, 2012b; CARAPETO; FONSECA,

2014). Por outro lado, outros pesquisadores compreendem a mudança também como uma alteração, relacionando-a com melhoria e eficiência (LIMA; BRESSAN, 2003; FISCHER; LIMA, 2005; ROBBINS, 2005; JONES, 2012). O terceiro grupo percebe a mudança como um caráter social (DIAS, 2012a). Na quarta categoria, estão os pesquisadores que definem a mudança como uma transformação desencadeada pelas influências do ambiente (NADLER; SHAW; WALTON, 1994; BRESSAN, 2001; NEIVA, 2004). Nesse prisma, a mudança que fundamenta a pesquisa se constitui na exigência legal, Lei 12.527/2011, fortemente influenciada pela cultura organizacional, uma vez que estes dois construtos, mudança e cultura, são interdependentes (BERGUE, 2011).

Para Schein (2009, p.16), a cultura organizacional é:

[...] um padrão de suposições básicas compartilhadas, que foi aprendido por um grupo à medida que solucionava seus problemas de adaptação externa e integração interna. Esse padrão tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, por conseguinte, para ser ensinado aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir-se em relação a esses problemas.

Pires e Macedo (2006) destacam que a cultura das organizações públicas tem colaborado para que elas se posicionem como burocracias públicas tradicionais, de características centralizadoras, com estruturas organizacionais muito rígidas, nas quais o atendimento das necessidades dos cidadãos, a eficiência e a eficácia não têm sido alcançados, uma vez que essas organizações se voltam para elas mesmas, privilegiando os processos em detrimento dos resultados. Assim, embora não seja recomendado generalizar as organizações públicas (PIRES; MACÊDO, 2006; RORATO; DIAS, 2011; BEHLKE, 2014), é necessário considerar que elas estão sujeitas a uma relativa uniformidade administrativa, o que colabora para que apresentem características bem semelhantes entre si. Além disso, é provável que a mesma cultura seja observada em mais de uma organização pública (PIRES; MACÊDO, 2006; RORATO; DIAS, 2011).

Hofstede (2003) defende que a cultura organizacional recebe influência seminal da sociedade à qual a organização pertence, uma vez que não se pode eliminar o poder da cultura nacional sobre as organizações. Oliveira (2009) corrobora, ao destacar que as crenças e os valores da sociedade local são fontes nas quais as organizações buscam conceitos para a formação da sua cultura. Assim, o comportamento atual das organizações públicas brasileiras são reflexo de eventos ocorridos na história do país, que emergem no cotidiano dessas organizações. Behlke (2014) destaca que é perceptível nas organizações públicas os impactos recebidos do modo de colonização do país, dos seus fundadores e do contexto cultural e social pelo qual elas se desenvolveram.

A cultura organizacional presente nas organizações públicas brasileiras é considerada forte (CARBONE, 2000). Robbins (2005) entende que, nas culturas fortes, os membros são mais comprometidos com os valores da organização e por isso tendem a acatar e compartilhar mais os pressupostos organizacionais. Nessa perspectiva, Freitas (2011) acredita que quanto mais força tiver uma cultura organizacional, mais difícil será a implementação de processos de mudanças. Destarte, é importante compreender os fatores que influenciam na operacionalização da Lei de Acesso à Informação que poderão influenciar a operacionalização da LAI.

#### **4 METODOLOGIA**

Este estudo é classificado como uma pesquisa quantitativa, de alcance exploratório e descritivo e desenho não experimental do tipo transversal. A operacionalização da pesquisa utilizou dados secundários, com origem nas informações institucionais, e primários, obtidos em

pesquisa de campo. A operacionalização do método, materializada pelos procedimentos de pesquisa, foi iniciada com o levantamento do número de servidores em atuação na universidade, etapa que resultou em 583 servidores. Ao final da pesquisa de campo, foram obtidos 178 questionários válidos em amostra probabilística aleatória simples com 90% de margem de segurança e erro máximo de 5,14%.

O instrumento de coleta de dados foi o questionário, construído com base em estudo de Da Matta (2011), que se concentrou em compreender a percepção dos servidores em relação ao acesso à informação, tendo como referência suas crenças e valores. O tratamento de dados utilizou técnicas estatísticas, conferindo-lhes uma dimensão quantitativa. As técnicas selecionadas foram descritivas e multivariadas, em especial a análise fatorial exploratória (AFE) e a análise de agrupamentos (AA). Esses procedimentos foram feitos conforme recomendam Pestana e Gageiro (2008), Hair Jr et al. (2009), Fávero et al. (2009) e Corrar, Paulo e Dias Filho (2009). A opção por essas formas de tratamento de dados ocorreu pela sua capacidade de lidar com todos os dados conjuntamente e assim revelar aspectos não identificáveis com outras abordagens.

A análise fatorial foi utilizada para explicar relações entre variáveis, por meio da síntese dos fatores ou dimensões latentes. Essa técnica permite ao pesquisador identificar características da amostra que dificilmente seriam observadas se os dados fossem tratados com outra técnica. Na forma como foi utilizada, não ocorreu a prévia determinação do número de fatores a serem extraídos, assim a técnica se classifica como exploratória e permite sumarizar um amplo conjunto de variáveis a um reduzido grupo de fatores (PESTANA; GAGEIRO, 2008; FÁVERO et al., 2009). Após a identificação dos fatores, foi mensurada a consistência interna pelo coeficiente Alpha de Cronbach, que apresentou resultados entre 0,749 e 0,884 para os fatores e 0,726 para o conjunto de dados, estes índices expressam que a consistência interna é bem satisfatória.

A análise de agrupamentos (AA) foi a técnica escolhida para reunir os entrevistados em grupos e, com isso, revelar servidores com compreensão semelhante quanto à disponibilização e ao uso da informação pública. Essa técnica multivariada foi escolhida por sua capacidade de reunir objetos, elementos ou observações, segundo suas múltiplas características, por meio de medidas de similaridade e, assim, possibilitar a criação de uma taxonomia entre os entrevistados. Nessa perspectiva, a análise de agrupamentos é uma técnica fundamental para formar grupos que sejam homogêneos internamente e heterogêneos externamente. Isso posto, os grupos que resultam da aplicação da técnica devem apresentar elevada semelhança entre seus integrantes e a maior dissemelhança possível entre os grupos formados (HAIR JR et al., 2009; FÁVERO et al. 2009; LINDEN, 2009). Após a formação dos agrupamentos, eles foram submetidos ao *Teste T* para verificar se os grupos eram realmente diferentes entre si e quais fatores exerciam maior influência na formação dos grupos. O teste apresentou resultados satisfatórios, evidenciando diferenças significativas entre os grupos formados.

## **5 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O perfil dos entrevistados reuniu aspectos típicos da amostra e iniciou a investigação pela unidade administrativa a que pertenciam. Em seguida, foram investigados a presença de função comissionada ou cargo de direção, o tempo de serviço no cargo, a faixa etária, o gênero, a escolaridade, bem como a forma de admissão no serviço público. Em síntese, observou-se que os entrevistados eram na maioria do sexo masculino (55,61%), com idade acima de 50 anos (52,80%) e escolaridade superior ou pós-graduação (74,20%). Quanto às características profissionais, identificou-se que a maior parte dos entrevistados ingressou na universidade por concurso público (81,50%) e que, no geral, têm mais de onze anos de tempo

de serviço (51,20%). Esses profissionais trabalham em diversas unidades administrativas e a maioria não exerce funções gratificadas nem cargos de direção (70,80%).

## 5.1 ANÁLISE FATORIAL EXPLORATÓRIA

Em relação à análise fatorial, ela foi iniciada pela verificação da adequação da amostra à técnica. O número de observações e a determinante da matriz de dados, com valor maior que zero, recomendavam o prosseguimento dos testes de ajustamento. Os testes mais conclusivos, KMO (0,853) e de esfericidade de Bartlett ( $\chi^2=1.715,65$ , sig.<0,01), confirmaram a utilização da técnica satisfatoriamente, conforme Hair et al. (2009). Esses resultados possibilitaram o prosseguimento do tratamento de dados e a utilização da análise fatorial exploratória (AFE) para sumarizar as variáveis e identificar as dimensões latentes.

Desta forma, a extração dos fatores ocorreu pelo critério do Autovalor, extraído pela técnica de Componentes Principais e rotação ortogonal pelo método Varimax. Esse conjunto de procedimentos possibilitou reduzir 17 variáveis a quatro fatores denominados como: “Legitimidade da administração pública” (Fator 1); “Utilização indevida da informação pública” (Fator 2); “Domínio social da informação” (Fator 3); e “Poder e controle do servidor público” (Fator 4). Todas as variáveis apresentaram comunalidade acima de 0,500, revelando que pelo menos 50% da variância das variáveis foi explicada pelos fatores.

A consistência interna dos fatores foi avaliada pelo coeficiente Alpha de Cronbach. Mensurar a consistência interna é uma etapa necessária para avaliar, tanto os fatores, quanto o questionário, e saber se eles são fidedignos e mostram capacidade de medir o que se propõem fazer. Hair Jr. et al. (2009) destacam que alfas superiores a 0,600 em uma escala de 0,000 a 1,000 são considerados satisfatórios pra estudos exploratórios. Neste estudo, os valores de alfa foram respectivamente 0,884, 0,867, 0,849 e 0,749 para os Fatores 1, 2, 3 e 4 isoladamente e 0,726 para os fatores em conjunto (Tabela 1). Esses resultados evidenciam consistência interna bem satisfatória.

Tabela 1 – Denominação dos fatores, autovalores, variância explicada e Alpha de Cronbach

Fator	Denominação do fator	Qtd. de variáveis	Autovalor	Variância Explicada	Alpha de Cronbach
Fator 1	Legitimidade da administração pública	6	3,85	22,64	0,884
Fator 2	Utilização indevida da informação pública	6	3,45	20,29	0,867
Fator 3	Domínio social da informação	3	2,45	14,50	0,849
Fator 4	Poder e controle do servidor público	2	2,09	12,30	0,749
Total		17	11,84	69,73	0,726

Fonte: Pesquisa de campo (2016).

O primeiro fator denominado “Legitimidade da Administração Pública”, Tabela 2, explicou 22,64% da variância e captou aspectos como: o respeito aos direitos humanos, a melhoria da imagem da administração pública, bem como a conscientização do servidor público de seu papel na organização e, por conseguinte, sua valorização e satisfação com o trabalho. Este fator evidenciou a confiança do cidadão nos órgãos públicos e a facilitação no combate à corrupção como consequência da transparência na gestão. Assim, colocou em perspectiva a necessidade de conscientização do servidor público quanto à sua responsabilidade no processo de disponibilização da informação. Desse modo, a contribuição para a legitimidade é um aspecto favorecido pela Lei 12.527/2011.

Tabela 2 – Fator Legitimidade da Administração Pública

Variável	Carga Fatorial	h <sup>2</sup>
V05 Maior respeito aos direitos humanos	0,872	0,774
V06 Fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública	0,848	0,789
V07 Aumento da confiança do cidadão na Administração Pública.	0,803	0,712
V04 Redução, combate e prevenção à corrupção.	0,774	0,658
V08 Conscientização do servidor público quanto a seu papel	0,653	0,693
V09 Aumento da sua satisfação no trabalho	0,568	0,600

Fonte: Pesquisa de campo (2016).

North (1981) reforçou o papel institucional ao esclarecer a evolução das sociedades e a estabilidade proporcionadas pelas leis, que serão tão estáveis, quanto mais legítimas forem consideradas pela sociedade, deste modo, reforçando o poder legitimador da sociedade sobre o estado. Menezes (2005) destaca como uma das fontes de legitimidade da administração a participação da sociedade nos assuntos públicos. Dimensão necessária ao exercício da cidadania e negada em uma cultura de segredo, na qual a informação é considerada uma propriedade do servidor público.

North (1981) destaca ainda que o aparato legal, as regras informais aceitas e legitimadas pela sociedade, contribuem para a sustentação de leis escritas, caso da Lei 12.527/2011. Paralelamente percebe-se a cobrança da sociedade por melhor desempenho da administração pública. Nesse sentido, Motta (2013) reforça ao afirmar que os cidadãos estão cada vez mais exigentes com o serviço público. Esse comportamento exerce forte pressão nas organizações públicas e, com base nele, foram desencadeadas muitas das mudanças históricas nos modelos de gestão, que orientaram a gestão do estado e que se estenderam, desde os modelos patrimonialistas, até a nova administração pública, todos como reflexo da sociedade no Estado.

No âmbito do acesso à informação, a administração será tão legítima quando mais legítimos forem aspectos como respeito aos direitos humanos, redução da corrupção, conscientização do servidor público quanto a seu papel nas organizações, entre outros, e quando esses elementos puderem ser facilmente percebidos pela sociedade, sustentando, assim, os preceitos que legitimam, mais do que o serviço público em si, os próprios regimes democráticos.

Sob esse prisma, a “Legitimidade da Administração Pública” expressa o reconhecimento da sociedade por organizações públicas autênticas, verdadeiras, nas quais os cidadãos percebam seus direitos garantidos, ao observarem, no comportamento dos servidores, uma conscientização de seu papel, que, conforme captou esse fator, resultará em maior prestígio e satisfação com o trabalho. Da Matta (2011) reforça a necessidade de envolvimento dos servidores públicos no processo de acesso à informação ao destacar a necessidade de comportamentos que ressaltem uma cultura de livre acesso à informação.

O segundo fator, Tabela 3, identificado como “utilização indevida da informação pública”, explicou 20,29% da variância dos dados e captou a influência do acesso à informação na percepção dos entrevistados. Esse fator reuniu variáveis que manifestam a preocupação com o uso da informação pública e as consequências de uma aplicação indevida dos direitos garantidos pela Lei 12.527/2011.

Tabela 3 – Fator utilização indevida da informação pública

Variável	Carga Fatorial	h <sup>2</sup>
V11 Uso político das informações obtidas	0,820	0,683
V12 Solicitações excessivas e descabidas	0,810	0,703
V14 Mais conflitos entre cidadãos e a Administração Pública	0,651	0,765
V13 Maior burocratização (“emperramento da máquina”) da Administração Pública	0,650	0,632
V15 Vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados	0,634	0,666
V10 Uso indevido dessas informações pela imprensa	0,623	0,500

Fonte: Pesquisa de campo (2016).

A interpretação do fator sugere a possibilidade de a informação ser utilizada para fins políticos, ou indevidamente pela imprensa, incluindo a possibilidade de solicitações excessivas, descabidas e como forma de obter vantagens para grupos privilegiados. Nesse fator estão presentes ainda variáveis como maior burocratização da administração pública e a ocorrência de maiores conflitos entre o cidadão e a Administração, provavelmente porque os servidores acreditam que o uso indevido da informação implica mais solicitações, o que pode levar, tanto a uma maior burocratização na Administração Pública, como ao aumento de conflitos, uma vez que a Administração pode acabar cerceando o direito à informação para evitar esses usos. Já o cidadão, ao negar esse comportamento, pode reagir à Administração Pública, elevando o número de desentendimentos entre esses agentes.

Observa-se nesse fator a presença de dois entes principais: (1) os cidadãos, que querem e têm direito à informação e (2) a Administração Pública, que, embora reconheça o direito do cidadão, tem reservas quanto ao uso da informação. Contudo, vale ressaltar que o acesso à informação pública garantida pela Lei 12.527/2011 a qualquer pessoa física ou jurídica não impõe a exigência de explicação de motivos para seu acesso, uma vez que a informação é por natureza pública (CALADO, 2014).

A Controladoria Geral da União (2011) reforçou essa compreensão ao adotar como base o posicionamento de vários países, que entendem o acesso à informação como um direito básico do cidadão, não cabendo justificativa para seu uso. Portanto, quem decide o uso da informação adquirida é o próprio solicitante.

Nessa direção, cabe destacar que, no caso de utilização indevida de informações pessoais, a Lei 12.527/2011 já prevê a responsabilização. Cabe, assim, aos órgãos competentes da Administração, a adoção de instrumentos que garantam a efetividade dessa responsabilização.

Art. 31 O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais [...] § 2º “aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido” (BRASIL, 2011, não paginado).

O terceiro fator identificado como “Domínio Social da Informação”, Tabela 4, explicou 14,50% da variância e captou a compreensão da propriedade da informação. Este fator reuniu variáveis que mostram a informação como um bem da sociedade, mesmo que esteja sob a guarda do Estado. Essa percepção reforça o caráter público, incorrendo a negação ao acesso a informações não sigilosas na responsabilização do agente público (BRASIL, 2011).

Este fator permite compreender a operacionalização do acesso à informação como algo natural na sociedade, e a ampliação desse acesso está relacionada ao reconhecimento por parte do Estado de sua função de guardião de mais um bem público, a informação. Com efeito,

conforme a Controladoria Geral da União (2011), o Estado assume papel de prestador de serviços ao fornecer o acesso a uma informação que já pertence à sociedade. Complementando o fator, insere a responsabilização do agente público que age de modo contrário a essa perspectiva.

Nesse aspecto, vale ressaltar que as negativas de acesso à informação devem estar fundamentadas (CALADO, 2014). Assim, é dever do agente público a prestação da informação pública classificada como não sigilosa, uma vez que o acesso já está garantido explicitamente na Lei de Acesso à informação.

Tabela 4 – Fator domínio social da informação

Variável		Carga Fatorial	h <sup>2</sup>
V02	Ampliação substancial do acesso a informação da Administração Pública	0,853	0,772
V01	O Estado é o guardião da informação pública, mas esta pertence à sociedade.	0,838	0,810
V03	O servidor público que se nega a prestar informação pública (não sigilosa) solicitada pelo cidadão deve ser responsabilizado por isso.	0,712	0,719

Fonte: Pesquisa de campo (2016).

O quarto fator, “Poder e controle do servidor público”, explicou 12,30% da variância e captou influência de duas variáveis: “Alienação e desmotivação do servidor público” e “Perda do controle de informações privativas da administração pública (Tabela 5). A interpretação dessas variáveis sugere que os servidores percebem os direitos garantidos pela Lei 12.527/2011 de certa forma como perda de poder pessoal, manifestado pelo sentimento de alienação e pela conseqüente desmotivação decorrente. Essa perspectiva assume uma expressão de perda e expressa que os servidores reconhecem a informação como uma fonte de poder (MCGEE; PRUSAK, 1994) e ao perdê-la, inicia-se um processo de alienação. Assim, esse aspecto emerge como um elemento que deve ser acompanhado para garantir a efetiva operacionalização da Lei 12.527/2011.

Tabela 5 – Fator poder e controle do servidor público.

Variável		Carga Fatorial	h <sup>2</sup>
V16	Alienação e desmotivação do servidor público	0,845	0,786
V17	Perda do controle de informações privativas da administração pública.	0,663	0,593

Fonte: Pesquisa de campo (2016).

Por outro lado, é compreensível que os servidores públicos em geral apresentem certa cautela em relação ao acesso à informação. Primeiro porque a regulamentação desse direito representa uma mudança de um status quo. Mudanças por si só em geral já são naturalmente objeto de resistência, que pode se manifestar com maior ou menor intensidade, dependendo do impacto sobre o cotidiano e os valores dos integrantes da organização (DIAS, 2012b; MC SHANE; GLINOW, 2013). Essa característica se manifesta especialmente quando a mudança atinge a cultura organizacional, que, normalmente, exige processos mais lentos e, muitas vezes, desencadeia fortes resistências (DIAS, 2012a; DIAS, 2012b). A mudança na cultura provavelmente está entre os processos de mudança organizacional que exigem mais esforços para sua concretização (BERGUE, 2011).

## 5.2 ANÁLISE DE AGRUPAMENTOS

A análise de agrupamentos foi feita pelo procedimento hierárquico aglomerativo, segundo o qual cada indivíduo inicia o processo sozinho e a cada etapa subsequente será

reunido ao indivíduo mais semelhante a ele. Esse processo prossegue ininterruptamente até que o último indivíduo seja alocado em um dos grupos formados. A medida de similaridade utilizada para a formação dos grupos foi o algoritmo de Ward, calculado pela distância euclidiana ao quadrado. Esse procedimento tem como principal característica a tendência em formar grupos bem semelhantes quanto ao número de componentes (HAIR JR et al., 2009).

Ao final do processo de agrupamento, foram identificados dois grupos de servidores: um formado por 41,01% (73) dos entrevistados (n1) e outro (n2), por 58,99% (105). Os grupos, Tabela 6, receberam as denominações de Moderados e Adaptativos, respectivamente, pelas características das respostas. Os baixos desvios padrão nos grupos mostraram que eles foram bem classificados e reunidos. Tendo como referência os grupos, foi utilizado o Teste T para amostras independentes para verificar: (1) os fatores que mais diferenciaram os grupos e (2) se havia diferenças significativas entre as médias das respostas dos grupos, ou se as eventuais diferenças teriam ocorrido ao acaso.

O Teste T mostrou que os grupos apresentaram médias significativamente diferentes em todos os fatores (sig.<0,01) e que a “Utilização Indevida da Informação Pública” foi o fator que mais diferenciou os grupos ( $T_{(177)} = -10,008$ , sig.<0,01) e dividiu a opinião dos entrevistados, entre aqueles que não estão seguros que a informação será bem utilizada (n2) e aqueles que discordam da possibilidade de uso indevido (n1). Destaca-se que não foram identificadas diferenças socioeconômica entre os grupos, uma hipótese para isso é a cultura organizacional, bem socializada entre os servidores da universidade. Como adverte Malhotra (2012), a utilização do Teste T para amostras independentes exige igualdade de variâncias, hipótese testada pelo Teste F, não possibilitando a rejeição da hipótese nula (sig.<0,05) para nenhum dos fatores da pesquisa, portanto, indicando a utilização do Teste T homocedástico.

Tabela 6 – Grupos identificados na pesquisa

Fatores	Características			Teste F		Teste T	
	n	Média	DP	Valor	Sig.	Valor	Sig.
Legitimidade da administração pública	1	5,95	0,85	0,061	0,805	8,207	0,000
	2	4,80	1,01				
Utilização indevida da informação pública	1	2,86	1,02	0,204	0,652	-10,008	0,000
	2	4,37	0,93				
Domínio social da informação	1	6,16	0,78	1,476	0,226	8,765	0,000
	2	4,88	1,14				
Poder e controle do servidor público	1	2,47	1,14	0,658	0,418	-7,583	0,000
	2	3,78	1,10				

Fonte: Pesquisa de campo (2016).

Ao observar as respostas dos grupos, percebe-se que os Moderados (n2), concordam levemente que o acesso à informação aumenta a legitimidade da administração pública ( $4,80 \pm 1,01$ ), da mesma forma que são receosos quanto à utilização das informações pela sociedade ( $4,37 \pm 0,93$ ), uma vez que se posicionaram pouco acima do ponto intermediário da escala (4,00). Esse grupo também não permite a convicção de que as informações sejam realmente de domínio da sociedade ( $4,88 \pm 1,14$ ), porém evidenciam algum convencimento nesse sentido. Quanto ao poder proporcionado pelo controle da informação, os moderados mostram novamente parcialidade ( $3,78 \pm 1,10$ ), aproximando-se da indiferença.

Quanto aos Adaptativos (n1), apesar de serem minoria, representam o grupo mais aberto ao acesso à informação. Eles estão convictos de que o acesso à informação contribui para a legitimidade da administração ( $5,95 \pm 0,85$ ), discordando fortemente de que o acesso à informação possibilitará seu uso indevido ( $2,86 \pm 1,02$ ), mostrando assim maior receptividade aos estabelecimentos legais. Provavelmente, esse grupo tenha essa percepção por acreditar firmemente que a informação é da sociedade ( $6,16 \pm 0,78$ ) e que sua disponibilidade não prejudica nem o poder, nem o controle por parte do serviço público ( $2,47 \pm 1,14$ ). Esse grupo

deve ser fortalecido na instituição e pela demonstração dissemina uma postura proativa e receptiva quanto aos aspectos estabelecidos na legislação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora para operacionalizar a LAI sejam necessárias mudanças de caráter técnico, é preciso observar também a cultura do serviço público brasileiro, uma vez que a cultura organizacional é um dos aspectos que podem prejudicar ou favorecer a mudança. Assim, este estudo buscou identificar os fatores influenciadores do acesso à informação na instituição.

Os resultados apontam para quatro fatores: legitimidade da administração pública, utilização indevida da informação pública, domínio social da informação e poder e controle do servidor público. A análise de agrupamentos evidenciou a existência de dois grupos: um formado por 58,99% (105) da amostra e outro, por 41,01% (73). O primeiro foi denominado moderado e parece observar o acesso à informação com mais cautela, enquanto os adaptativos se mostram mais abertos ao tema.

Seja para a sociedade brasileira ou para as organizações públicas brasileiras, o acesso à informação representa uma inovação e requererá mudanças nesses dois âmbitos até sua completa efetivação. No entanto, mudança, especialmente a cultural, é um processo lento. Cabem, assim, discussões, propostas, reformulações, entre tantos outros aspectos, uma vez que a mudança social e a mudança organizacional se relacionam. Assim, quanto mais a sociedade mudar, mais as organizações públicas precisarão se transformar para responder a essa demanda. A mudança cultural é uma das mais difíceis, porém possível e uma realidade nas organizações públicas. Em conjunto, a sociedade e as organizações públicas podem transformar uma a outra rumo a uma cultura de livre acesso à informação.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Camila Cardoso de; CARDOSO, Ana Maria Pereira. O acesso à informação pública no Brasil: a Lei 12.527/2011 e as práticas sociais. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p.107-125.

ARTIGO 19. Acesso à informação e controle social de políticas públicas. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009.

BARNETT, W. P.; CARROLL, G. R. Modeling internal organizational change. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 21, p. 217-236, ago. 1995.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BEHLKE, Fabiano Prates Caillava. Cultura organizacional no serviço público: análise histórica. **Caderno Gestão Pública**, v.4, n.3, p. 44-52, jul./dez. 2014. Disponível em:<<http://www.grupouninter.com.br/revistaorganizacao sistematica/index.php/cadernogestaopublica/article/view/301>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão de Organizações Públicas**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BERNARDES, Mariele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.3, p.761-792, maio/jun., 2015.

BERTAZZI, Danilo Marasca. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. In: **Leis de acesso à informação: dilemas da implementação**. [São Paulo]: Article 19, 2011. (Estudos em liberdade de informação, 1).

BRESSAN, Cyndia Laura. **Uma contribuição à compreensão do fenômeno da mudança organizacional a partir da percepção gerencial**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia, UNB, Brasília, 2001.

CALADO, Fernanda Montenegro. Lei de Acesso à informação no governo do Distrito Federal: resultados da aplicação e desafios. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, 7., 2014, Brasília. **Anais...**Brasília: CONSAD, 2014.

CARAPETO, C; FONSECA, F. Antecipação e gestão da mudança. In: \_\_\_\_\_. **Administração Pública**. Lisboa: Sílabo, 2014. Cap. 7.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar/abr., 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria (Coords.). **Análise multivariada**: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2009.

DA MATTA, R. (coord.). **Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília: CGU, 2011.

DIAS, R. **Cultura organizacional**: construção, consolidação e mudanças. São Paulo: Atlas, 2012a.

DIAS, R. **Sociologia das Organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012b.

FÁVERO, Luiz Paulo et al. **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERREIRA, Emanuelle Geórgia Amaral; SANTOS, Elisete Sousa; MACHADO, Miriam Novaes. Política de informação no Brasil: a lei de acesso à informação em foco. **Múltiplos olhares em Ciência da Informação**, v.2, n.1, mar. 2012.

FISCHER, H. C. R.; LIMA, S. M. V. Validação de instrumento para diagnóstico de condições facilitadoras de mudança organizacional. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, Brasília, v. 5, n. 1, p.13-44. 2005.

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional: o doce controle no clube dos raros. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 293-304.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação: informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p.71-84.

HAIR JR et al. **Análise multivariada de dados**. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HOFSTEDE, Geert H. **Culturas e organizações: compreender a nossa programação mental**. Lisboa: Sílabo, 2003.

JONES, G. R.; GEORGE, J. M. Controle, mudança e empreendedorismo. In: \_\_\_\_\_. **Fundamentos da Administração Contemporânea**. Porto Alegre: AMGH, 2012. Cap. 8.

KHAN, Abdul Waheed. Prefácio à segunda edição. In: MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015. p.1-2.

LIMA, S. M. V.; BRESSAN, C. L. Mudança organizacional: uma introdução. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LINDEN, Ricardo. **Técnicas de agrupamento**. *Revistas de Sistemas de informação da FSMA*, n.4, p.18-36, 2009.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MATHIAS, Suzele Kalil; ANDRADE, Fabiana de Oliveira. O serviço de informações e a cultura do segredo, **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 537-544, jul./dez. 2012.

MC GEE, James V., PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MC SHANE, S.; GLINOW, M. A. von. Mudança organizacional. In: **Comportamento organizacional**. São Paulo: Mc Graw Hill, 2013.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de Acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação e Informação**, Londrina, v. 19, n.1, p. 55-75, jan./abr. 2014.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12639855119freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: CLAD, p.1-8.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da Gestão Pública. **ERA**, São Paulo, v.53, n.1, p.82-90 jan./fev. 2013.

NADLER, David A.; SHAW, R.B.; WALTON, A.E. Discontinuous change: leading organizational transformation. San Francisco: The Jossey-Bass, 1994.

NEIVA, E. R. **Percepção de mudança organizacional: o papel das atitudes e das características organizacionais**. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, 2004.

NORTH, D. **Structure and Change in Economic History**. New York: Norton, 1981.

OLIVEIRA, M. A. Cultura Corporativa. In: \_\_\_\_\_. **A face oculta da empresa**: como decifrar e gerenciar a cultura corporativa. Rio de Janeiro: Senac, 2009. Cap. 2.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais**: a complementaridade do SPSS. Lisboa: Sílabo, 2008.

PIRES, J. C. S.; MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.81-105, jan./fev. 2006.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

RORATO, R.; DIAS, E. Cultura organizacional no setor público: um estudo junto a um departamento administrativo de uma Universidade Federal Brasileira. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 341-351, set./dez. 2011.

SCHEIN, E. H. **Cultura organizacional e Liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

VIDAL, Joseph; ROSA FILHO, Duarte. Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará. **Novos Cadernos do NAEA**, V.14, N.2, P. 171-196, 2011.

WOOD JR., Thomaz. **Mudança organizacional**. São Paulo: Atlas, 2000.