

Iniciativa: Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)

Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
Controladoria-Geral da União (CGU)

Responsável: Otavio Moreira de Castro Neves, Chefe de Divisão de Governo Aberto e Transparência da CGU

Equipe: Hermann Biagi, Izabela Moreira Corrêa, Leila Bezerra Motta, Marcio Haruzo Otta, Michael Anderson Ferreira Melo, Roberto Kodama, Tatiana Zolhof Panisset e Vania Lucia Ribeiro Vieira.

Endereço:

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 02, Bloco E, Edifício Siderbrás,
5º andar, Sala 516-A
Brasília-DF, CEP 70070-906
Telefone: (61) 2020-6545
otavio.neves@cgu.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Maio de 2012

Resumo

A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito constitucional de qualquer pessoa solicitar informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a órgãos e entidades públicas de todas as esferas e Poderes. Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da LAI, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), um sistema único, disponível na web e de fácil acesso ao cidadão, que funciona como porta de entrada, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de acesso à informação. Para o solicitante, o sistema é a garantia de que os procedimentos previstos na lei serão atendidos; para o órgão, a segurança de que cumpriu seu papel. O sistema já registrou mais de 100.000 pedidos de acesso à informação direcionados a 281 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público.

No Brasil, o tema da transparência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da administração pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas.

A partir da Constituição, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas à transparência governamental e ao acesso a informações públicas. Concretizadas, em especial, a partir dos anos 2000, tiveram como principal característica o foco na divulgação de informações por decisão do próprio governo, mediante o que se denomina de transparência ativa.

Em paralelo ao quadro normativo, iniciativas administrativas também compõem o cenário que recentemente tem contribuído para estabelecer a cultura de transparência no Brasil. Nesse sentido, o grande marco das políticas de transparência governamentais foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em 2004, pela Controladoria-Geral da União, com o objetivo de apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, por meio do acompanhamento e fiscalização pela sociedade.

Devido ao reconhecimento de seus esforços ao longo das duas últimas décadas, o Brasil tem participado também de várias iniciativas internacionais na área de transparência pública e governo aberto. O foco dessas ações é a melhoria dos serviços públicos por meio do aumento da transparência e da responsabilidade dos governos, além do engajamento da sociedade nos esforços para o combate à corrupção. Entre elas podemos dar destaque à *Open Government Partnership* (OGP) ou Parceria para Governo Aberto, que é uma iniciativa internacional que objetiva assegurar compromissos concretos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Não obstante todos os avanços e a contínua evolução na política de transparência ativa do Governo Federal e todo o reconhecimento do trabalho desenvolvido pelo Brasil nessa área, o País ainda carecia de uma Lei de Acesso à Informação. Isso gerava, inclusive, uma situação curiosa: enquanto os governos de outros países iniciaram suas políticas de transparência a partir da edição de uma Lei de Acesso à Informação, o Brasil ainda não havia regulamentado o direito de qualquer cidadão de solicitar o acesso a informações públicas, apesar deste já ser reconhecido por uma política de vanguarda de transparência ativa.

Em um contexto de compromisso com a transparência, em 18 de novembro de 2011, o Brasil finalmente passou a contar com a sua Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, que regulamenta o direito de qualquer pessoa, sem precisar apresentar o motivo, de receber dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e todos os Poderes, as informações requeridas.

A Lei de Acesso à Informação veio coroar e consolidar o processo de transparência conduzido pelo Governo Federal nos últimos anos. Avança no conceito de transparência para considerá-la não somente como uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Institui, ademais, novo paradigma para a administração pública brasileira, ao estabelecer como princípio que “o acesso é a regra e o sigilo é a exceção”, sendo dever do Estado atender às demandas da sociedade.

Para que a sociedade possa ter acesso àquelas informações que não são divulgadas proativamente, a LAI criou obrigações de transparência passiva, ou seja, atendimento a pedidos específicos de qualquer pessoa, sem que haja qualquer necessidade de o requerente motivar o pedido. Nesse sentido, a lei definiu procedimentos para possibilitar a solicitação de informação, estabeleceu prazos máximos de atendimento e criou mecanismos de recurso para o caso de negativa de acesso. Instituiu, ainda, como dever dos órgãos e entidades públicas, a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da Lei de Acesso à Informação, havia a necessidade de se desenvolver um sistema único, disponível na web e de fácil acesso ao cidadão.

Assim, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), que funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação. Para o solicitante, o sistema é a garantia de que os procedimentos previstos na lei serão atendidos; para o órgão, a segurança de que cumpriu seu papel.

Descrição da iniciativa e da inovação

Considerando o preceito de que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), instrumento inovador no País, lançado no dia 16 de maio de 2012, mesma data em que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor.

O e-SIC funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação e tem como finalidade precípua permitir que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos para órgãos e entidades. Por meio do e-SIC, além de fazer pedidos, é possível interpor recursos, protocolar reclamações e consultar as respostas recebidas, entre outras funcionalidades.

Cabe destacar que a criação do e-SIC é também um importante exemplo de inovação na prestação eletrônica e automatizada de serviços públicos, pois permite que todo o ciclo do acesso à informação – desde a entrada da demanda à saída da resposta - seja realizado pelo sistema.

A possibilidade de gerir esse serviço público de entrega de informações por meio de um sistema, assim como a própria prestação desse serviço à população, permite que ele se torne mais efetivo, célere e de melhor qualidade. O sistema, portanto, é o principal instrumento do

Governo Federal para institucionalizar e viabilizar o mecanismo de transparência passiva, permitindo que a informação pública seja fornecida de forma ágil ao cidadão.

Para os órgãos e entidades, o e-SIC é uma importante ferramenta de gerenciamento dos pedidos de acesso à informação, que permite à equipe dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) acessar e responder as solicitações; acompanhar os prazos para respostas; solicitar prorrogação de prazo para resposta; reencaminhar pedidos a outros órgãos; obter estatísticas de atendimentos e acompanhar e responder recursos.

O e-SIC traz, portanto, diversas vantagens, tanto para o cidadão quanto para o governo, entre as quais podemos destacar:

- disponibilidade via web para qualquer interessado que tenha acesso à internet;
- baixo custo para o cidadão efetuar pedidos de acesso à informação;
- baixo custo para os órgãos gerenciarem os procedimentos relativos à Lei de Acesso à Informação;
- como abrange toda a administração federal, o sistema facilita a realização de pedidos pelos cidadãos;
- gestão integrada, pelo cidadão, dos pedidos realizados ao Poder Executivo Federal, podendo acompanhar os prazos, receber resposta de pedido, interpor recursos, apresentar reclamações, entre outras ações;
- celeridade no recebimento e envio das solicitações e das respostas;
- implementação de rotinas informatizadas para o fluxo entre solicitações e respostas;
- geração de informações gerenciais e disponibilização de funções importantes para o gestor, tais como:
 - a) controle informatizado dos prazos e trâmites de cada solicitação de informação;
 - b) dados sobre a quantidade de perguntas feitas em determinado período;
 - c) informações sobre quais setores são mais demandados pela população;
 - d) dados sobre os questionamentos mais comuns realizados pelos cidadãos;
 - e) quantitativo de respostas enviadas pelo órgão, dividido por setor, datas, prazos, entre outros detalhes;
- disponibilidade de relatórios estatísticos úteis para subsidiar o monitoramento de aplicação da LAI;
- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e ao fortalecimento do controle social.

Importante ressaltar que, considerando que o acesso à internet ainda não é uma realidade universal, o Decreto nº 7.724/2012 facultou o recebimento de pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência ou pessoalmente, na unidade física do SIC. Até mesmo esses pedidos, porém, devem necessariamente ser registrados no e-SIC pelos servidores responsáveis.

Para se cadastrar no e-SIC, o cidadão deve preencher um formulário com algumas informações obrigatórias de identificação, como nome da pessoa física ou jurídica, CPF ou CNPJ e e-mail ou endereço residencial. As demais informações requeridas no formulário são de preenchimento opcional e estão relacionadas às características do requerente, tais como data de nascimento, sexo, escolaridade e profissão.

Outra função oferecida pelo e-SIC é a de reencaminhar um pedido. Essa funcionalidade permite que um pedido seja encaminhado ao SIC competente e deve ser utilizada quando o solicitante não tiver enviado o pedido ao órgão ou entidade que possui competência para responder sobre a informação solicitada.

Nos casos de negativa de acesso à informação, de não fornecimento das razões da negativa do acesso ou de insatisfação com a resposta dada pelo órgão ou entidade, o cidadão poderá, de forma célere e simples, entrar com recurso.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A equipe responsável pela implementação da Lei de Acesso a Informação no Governo Federal mapeou vários desafios para tornar a lei efetiva no prazo de seis meses, conforme a lei, tais como:

- 1) encontrar uma solução que permitisse que todos os órgãos estivessem aptos a atender a lei desde o primeiro dia da sua entrada em vigor;
- 2) encontrar uma solução que não demandasse do cidadão um aprendizado complexo para exercer seu direito; e
- 3) encontrar uma solução que permitisse a gestão da política pelo órgão responsável (CGU) de maneira ágil, uniforme e consolidada.

A equipe buscou referências internacionais e viu que a maioria dos países usava uma abordagem descentralizada para recebimentos de pedidos, isto é, cada cidadão contactava diretamente o órgão de interesse para receber a informação. Chamou a atenção da equipe, porém, a experiência mexicana, que tinha uma plataforma para o recebimento e resposta dos pedidos.

Após algumas discussões, a equipe chegou à conclusão que seria ideal construir um sistema que tivesse uma usabilidade simples, que instrumentalizasse os procedimentos previstos nos normativos – tanto para órgãos quanto para cidadãos – e que fosse capaz de coletar dados necessários para a gestão. A proposta foi aceita pela alta cúpula de governo e com cerca de três meses para a vigência da lei. Iniciaram-se, então, os trabalhos de construção do sistema.

Embora houvesse a referência mexicana, a contribuição desta foi muito limitada. Primeiro porque não foi possível acessar o sistema do México pelo lado dos órgãos. Segundo porque a equipe local havia identificado a necessidade de outros recursos e melhorias de interface.

Terceiro porque os procedimentos legais brasileiros eram bastante diferentes do país norte-americano.

Mais ainda, o Brasil ainda não tinha todos os procedimentos definidos quando o sistema começou a ser produzido – o decreto que regulamenta a lei só foi publicado no dia em que esta entrou em vigor.

Foi então formada uma equipe para trabalhar no sistema, que abordou cada um dos três desafios de forma a: i) transformar os processos previstos em lei em uma arquitetura de navegação para o sistema; ii) desenvolver soluções flexíveis para lidar com as diferentes realidades dos órgãos e entidades que compõem o Governo Federal; iii) mapear os dados que deveriam ser coletados para o trâmite dos pedidos e a gestão da política; iv) cadastrar e capacitar equipes, antes mesmo de o sistema estar pronto; v) encontrar soluções para integrar as requisições *offline* com a plataforma da Internet; e vi) desenvolver o sistema em si.

A equipe formada era multidisciplinar, com membros da área de tecnologia, ouvidoria, gestão e da área finalística responsável. Para a conclusão do projeto também foram convidados membros de diversos órgãos da administração pública que contribuíram em temas específicos relevantes para a construção do sistema.

Objetivos da iniciativa

A implementação do e-SIC tem como principal objetivo a universalização do serviço de acesso à informação do Poder Executivo Federal. Em que pese a importância e a obrigatoriedade da instalação de unidades do Serviço de Informação ao Cidadão, estabelecida pela Lei de Acesso à Informação, sua capilaridade não pode ser comparada à da rede mundial de computadores.

Dessa forma, qualquer cidadão pode fazer uso de seu direito de acesso à informação em qualquer lugar do mundo em que possa se conectar à internet.

Além disso, são objetivos do e-SIC: i) realizar o controle do atendimento aos prazos legais automaticamente; ii) automatizar o endereçamento de recursos e reclamações à autoridade competente; iii) facilitar a obtenção de informações gerenciais, que possibilitem aperfeiçoar o serviço prestado ao cidadão; e iv) economizar recursos públicos, em comparação ao que seria gasto caso diferentes órgãos desenvolvessem sistemas próprios para o mesmo fim.

Público-alvo da iniciativa

O público alvo do e-SIC é qualquer cidadão que queira fazer uso de seu direito de acesso a informações produzidas e custodiadas por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Ações e etapas da implementação

Devido ao pouco tempo disponível para o desenvolvimento do sistema, três meses, não é possível segmentar a implementação do e-SIC em etapas. A especificação, desenvolvimento, aprovação e homologação de todas as funcionalidades do sistema eram realizadas concomitantemente. Em geral, enquanto uma equipe desenha o caso de uso para transformar um procedimento legal em um processo de navegação, a equipe de desenvolvimento trabalhava na construção de um caso previamente aprovado. Após a disponibilização do sistema no dia 16 de maio de 2012, diversas correções e melhorias foram implementadas. Esse processo de evolução ainda está em andamento e as alterações são desenvolvidas seguindo uma ordem de priorização que avalia a relevância e a urgência de cada atualização.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do e-SIC foram obtidos por meio de acordos de cooperação técnica firmados pela Controladoria- Geral da União com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e com a Embaixada do Reino Unido. O acordo com a Unesco possibilitou a contratação de cinco consultores que contribuíram para o rápido desenvolvimento da primeira versão do sistema. O acordo com a Embaixada do Reino Unido possibilitou a contratação de empresa de desenvolvimento que trabalhou nas evoluções do e-SIC, em seu primeiro ano de funcionamento. Os valores das referidas contratações foram, respectivamente, R\$ 208.000 (Unesco) e R\$ 105.000 (Embaixada), totalizando R\$ 313.000.

A CGU, através de seus quadros técnicos, forneceu a totalidade dos recursos humanos utilizados no desenvolvimento do sistema. Em que pese a participação pontual de diversos setores do órgão, o esforço concentrou-se majoritariamente na Diretoria de Sistemas e Informação (TI) e Diretoria de Prevenção da Corrupção (área finalística). Até o momento foram empregadas no e-SIC 4.500 HH da equipe de TI e 3.000 HH da área finalística. Os recursos materiais e tecnológicos para a gestão do projeto são providos pela Controladoria-Geral da União, que cede suas instalações e equipamentos para a execução do projeto.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

O e-SIC, ao possibilitar a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal um sistema único, disponível na web, e de fácil acesso pelo cidadão, extinguiu a eventual necessidade de desenvolvimento de soluções individuais, resultando em uma significativa redução de recursos públicos que, eventualmente, seriam empregados, caso fosse escolhida uma estratégia descentralizada em que cada órgão implementasse seu próprio sistema.

Cabe ressaltar, também, que mais de 90% dos pedidos de acesso registrados no e-SIC são realizados pela internet, diretamente pelos usuários do sistema. Assim, podemos concluir que houve uma significativa redução do número de funcionários públicos necessários em cada um dos SIC (pontos de atendimento presencial) e, conseqüentemente, diminuição dos recursos necessários para que cada órgão atenda às exigências da Lei de Acesso à Informação.

Vale ressaltar que não foi constituída uma estrutura específica para esse fim na Controladoria-Geral da União, de maneira que o sistema foi construído sem prejuízo para qualquer outra atividade do órgão.

Por fim, é importante destacar que a construção do sistema desonerou os demais órgãos e entidades de desenvolverem soluções próprias, permitindo que estes dirigissem seus esforços para outras demandas da lei, como mudanças em seus sítios, levantamento de informações e construção do SIC físico.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

A Controladoria-Geral da União, além de ter implementado o e-SIC, é responsável pelo seu gerenciamento. Entre as atividades desenvolvidas para manutenção e aprimoramento do sistema, cabe destacar:

- mapeamento das necessidades e oportunidades de evolução do sistema;

- coordenação do processo de desenvolvimento do sistema;
- elaboração e atualização de manuais, produção de comunicados e informes;
- responder dúvidas de usuários (telefone, e-mail, etc.);
- cadastrar órgãos, entidade e gestores SIC;
- gerenciamento da produção de conteúdo, produção e adaptação de formulários;
- elaboração de estudos sobre as necessidades e dificuldades dos diferentes usuários.

A Controladoria-Geral da União oferece um canal de suporte para todos os usuários do sistema. Todas as sugestões de melhoria são avaliadas e todos os erros reportados são checados e, se comprovados, entram na lista de priorização para correção.

A CGU também acompanha o número de usuários que utiliza o sistema em comparação com o número de usuários que prefere fazer o pedido no balcão físico, a fim de acompanhar a adesão ou evasão à plataforma. Futuramente será feita uma pesquisa com os usuários para avaliação do sistema.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Por ser um sistema único, centralizado e com acesso via web, o processo de disseminação da utilização do e-SIC no âmbito do Executivo Federal aconteceu de maneira fácil. Esse foi um dos principais fatores que contribuiu para a implementação rápida e efetiva da LAI e, conseqüentemente, para a efetivação da garantia do direito de acesso à informação.

Após 14 meses de vigência da Lei, verificou-se que 281 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão cadastrados no e-SIC. Ainda, já passa de três mil o número de servidores registrados e que, portanto, podem acessar e responder solicitações de informação e recursos. Pode-se afirmar, assim, que a disseminação da utilização desse sistema pelo Governo Federal encontra-se bastante avançada.

No mesmo período, foram registrados mais de 105 mil pedidos de acesso à informação e mais de 100 mil respostas. Cabe destacar que os pedidos de acesso foram realizados por mais de 65 mil solicitantes diferentes, de todos os Estados da federação e também do exterior. Esses dados reforçam a tese de que o desenvolvimento do e-SIC proporcionou uma abrangência enorme ao serviço de acesso à informação.

Adicionalmente, o e-SIC disponibiliza relatórios estatísticos com diversos dados sobre os pedidos e recursos realizados no âmbito da LAI e sobre os solicitantes. Para acessá-los, não é necessário ter cadastro no sistema:

http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.html

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

O principal desafio encontrado consistiu em especificar e desenvolver a versão inicial do sistema em apenas três meses, de modo que o e-SIC fosse disponibilizado à sociedade na mesma data da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 16 de maio de 2012. Constatada a impossibilidade de cumprimento do prazo fazendo uso exclusivamente da equipe

de servidores da CGU, firmou-se acordo de cooperação técnica com a Unesco, que possibilitou a contratação de cinco consultores de TI e possibilitou que o sistema estivesse em pleno funcionamento dentro do prazo.

Outro desafio era categorizar as informações solicitadas de forma a criar estatísticas que servissem tanto para a gestão central da CGU, quanto para as necessidades de cada órgão. Nesse aspecto, a solução encontrada foi a utilização do Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (VCGE), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento como referência para os órgãos da administração pública federal.

Da mesma forma, a solução encontrada para escolher o melhor padrão de protocolo para cada pedido do sistema foi utilizar o Número Único de Protocolo (NUP), que também é um padrão do Ministério do Planejamento.

Entretanto, para a implementação do NUP havia dois obstáculos: a falta de uma estimativa segura de quantos pedidos seriam realizados para cada órgão e a integração dos números gerados com os NUP gerados em outras plataformas de cada órgão. Assim, a CGU e o Ministério do Planejamento trabalharam juntos para criar números dentro do padrão NUP, para cada órgão superior, exclusivos para as solicitações de informação no âmbito da Lei de Acesso a Informação.

Cabe destacar, ainda, o desafio de adequar o e-SIC às alterações normativas instituídas pelo Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal. O Decreto, publicado após a disponibilização da primeira versão do sistema, criou a necessidade de alteração de regras de negócio de maneira tempestiva e sem interrupção da prestação do serviço.

Fatores críticos de sucesso

- patrocínio da alta gestão do órgão e da alta cúpula de governo;
- conscientização pelos órgãos e entidades da administração federal das vantagens, da importância e da relevância do sistema;
- comprometimento da equipe;
- acordo de cooperação com a Unesco;
- acordo de cooperação com a Embaixada do Reino Unido;
- simplificação dos processos, de maneira a tirar do cidadão a obrigação de conhecer em detalhes os procedimentos legais e as diversas autoridades em cada órgão.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

O e-SIC é a ferramenta desenvolvida pelo Poder Executivo Federal para operacionalizar um novo serviço público, instituído pela Lei de Acesso à Informação. O sistema possibilita que qualquer cidadão conectado à internet possa fazer uso do serviço, em qualquer lugar e a qualquer hora.

Mais do que isso, permite que o cidadão consiga exercer todos os direitos previstos em lei, sem precisar de conhecimentos legais complexos ou ter amplo conhecimento da estrutura organizacional do Governo Federal.

Além do caráter inovador do próprio serviço disponibilizado por meio do sistema, cabe destacar que o Brasil está inovando ao dar ampla abertura aos relatórios estatísticos sobre a LAI. A produção desses relatórios só foi possível porque o Poder Executivo optou por utilizar um sistema único e centralizado de entradas e saídas de todos os pedidos de acesso. O e-SIC, portanto, permite que o cidadão monitore e verifique o desempenho de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal quanto à implementação da Lei de Acesso à Informação.