

**A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO  
NO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO: A ATUAÇÃO DO  
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Aluna: Patrícia Lima Sousa

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rocha C. Pires

Brasília ó DF  
Outubro/2014

# **A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO: A ATUAÇÃO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO**

Autora: Patrícia Lima Sousa  
Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão (Consultoria  
Jurídica)

## **RESUMO**

O estudo analisou a implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP), com foco na atuação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC MP). A partir da discricionariedade conferida pela legislação à forma de atuação desse serviço, em cotejo com o debate teórico sobre implementação de políticas públicas, a pesquisa investigou como o papel desempenhado pelo SIC MP impactou nos resultados da política. Para tanto, descreveu-se de forma crítica o modo de funcionamento do SIC MP e mapeou-se o que vem sendo feito pelo MP quanto à disponibilização proativa de informações. Sob a ótica metodológica, trata-se de estudo descritivo e de natureza qualitativa. A apreciação das informações coletadas possibilitou concluir que o SIC MP assumiu papel estratégico na dinâmica de perguntas e respostas entre a sociedade e o MP e que a implementação constitui etapa complexa e permeada de processos decisórios, com capacidade para condicionar a efetividade da política.

**Palavras-chave:** Política Pública. Implementação. Lei de Acesso à Informação.

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, no rol do seu art. 5º (inciso XXXIII), definiu o acesso à informação sob custódia dos órgãos e entidades públicos como direito fundamental. Estabeleceu também que lei superveniente disporia sobre o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, com vistas a possibilitar a participação do cidadão na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º, inciso II).

A despeito desse arcabouço constitucional e sem perder de vista que a partir da segunda metade dos anos 1990 e nos anos 2000 podem ser identificadas diversas medidas legais esparsas<sup>1</sup> para fomentar a transparência das ações governamentais no âmbito da Administração Pública federal, somente com a publicação da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação ó LAI), é possível falar em política de acesso à informação no Brasil.

Com o advento da LAI, o tema do acesso à informação foi inserido na agenda governamental como política pública, com a definição dos atores envolvidos e suas respectivas atribuições, a previsão de diretrizes, objetivos e produtos a serem entregues, bem como o estabelecimento de toda uma dinâmica organizacional para possibilitar esse acesso.

Na medida em que a LAI reúne de forma sistematizada e coordenada um conjunto de medidas por meio das quais se objetiva garantir o direito de acesso à informação, consiste no instrumento governamental por excelência que fundamenta a política de acesso à informação no país.

Aqui vale compreender os instrumentos governamentais como *õregras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações* (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1949, apud POWELL; DI MAGGIO, 1991).

Segundo Ollaik e Medeiros (op. cit.), por meio desses instrumentos, as políticas públicas são estruturadas, na tentativa de pautar, ainda que de forma não exaustiva, o comportamento dos atores, os recursos a serem utilizados e o modo de utilização desses recursos pelos envolvidos na busca por alcançar os objetivos inicialmente pretendidos.

Acerca do tema cabe a reflexão de que uma política pública não sai do papel de forma automática e que, embora a LAI constitua importante arcabouço legal para a ampliação do acesso às informações detidas pelo poder público, ela representa apenas um ponto de partida, e não um fim em si mesma. Nesse aspecto, ganha relevo a discussão de que os instrumentos escolhidos para a estruturação de uma política pública, quando em ação,

impactam o processo de implementação, de modo que pode haver potencialização ou desvirtuamento dos resultados almejados pelos formuladores (ibid.).

No caso da LAI, há duas grandes frentes de atuação (mecanismos) para o cumprimento de seus objetivos: i) a divulgação proativa de informações pelos órgãos e entidades, independentemente de solicitações (transparência ativa); e ii) a disponibilização de informações mediante requerimento de qualquer pessoa, sem a necessidade de demonstração de interesse na solicitação (transparência passiva).

Para o alcance desses objetivos, uma das ferramentas previstas na LAI foi a criação dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC's), unidades que devem ser criadas em todos os órgãos e entidades públicos para receber os pedidos de informação apresentados pela sociedade, à qual foi conferido alto grau de discricionariedade na sua forma de atuação.

É exatamente sobre a discricionariedade que permeia o funcionamento dos SIC's, em cotejo com as principais perspectivas de análise de implementação de políticas públicas, que o presente trabalho será desenvolvido, tomando por base especificamente a atuação do Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SIC MP).

Na análise, foi adotada a premissa de que a discricionariedade decorrente da liberdade de atuação do SIC MP pode conferir-lhe dois papéis diferentes e extremos: 1) o de ator importante na dinâmica que permeia os pedidos de informação e as respostas das diversas unidades do Ministério, funcionando como agente indutor de transformação da gestão interna do órgão/entidade e de medidas de transparência ativa; ou 2) o de mero balcão para intermediar perguntas e respostas entre os solicitantes de informações e as áreas técnicas questionadas.

Com vistas a explorar essas hipóteses, teve-se como objetivo geral analisar o tratamento que vem sendo dado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) à disponibilização proativa de informações de interesse da sociedade (transparência ativa) e o modo de funcionamento do SIC MP.

Para atingir esse objetivo geral: i) identificou-se as principais ações implementadas no Ministério do Planejamento para aprimorar e ampliar a transparência ativa; e ii) descreveu-se o modo de funcionamento do SIC MP, com foco na dinâmica de relacionamento com as demais unidades do Ministério.

No desenvolvimento do trabalho, foi adotada predominantemente a pesquisa do tipo documental, utilizando-se fontes primárias que ainda não receberam tratamento científico,

como relatórios e boletins estatísticos, atos normativos e diversos documentos produzidos pelo SIC MP, como manuais, desenhos de fluxograma e planos de ação.

A coleta de dados foi realizada a partir da pesquisa de atos normativos no Diário Oficial da União, de relatórios estatísticos e outras publicações no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União (CGU), e da busca de documentos junto ao SIC MP. Ademais, em função do contato profissional da autora com o tema, houve ainda a solicitação de informações aos servidores dessa unidade acerca do seu funcionamento e do processo de implementação da LAI no Ministério.

A análise do material coletado e organizado foi realizada sob a ótica qualitativa. No tocante à divulgação proativa de informações, tanto buscou-se indicar as iniciativas adotadas quanto compreender o processo que fundamentou a adoção dessas medidas, procurando demonstrar o papel do SIC MP como indutor de medidas de transparência ativa. Quanto à relação do SIC MP com as diversas unidades do Ministério, teve o intuito de descrever essa dinâmica; buscando verificar se o seu papel iria além de mero intermediador entre as demandas dos cidadãos e as áreas responsáveis pelas informações solicitadas.

A estrutura do trabalho compreende, primeiramente, uma revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas, identificando-se que o êxito de uma política pública pode ser analisado à luz de diversas abordagens e que a implementação é um processo que pode impactar de forma direta os seus resultados. Na sequência, apresenta-se o estado da arte da implementação da LAI no Ministério do Planejamento, com uma descrição detalhada da atuação do SIC MP, uma síntese dos principais resultados alcançados e um breve diagnóstico dos desafios a serem enfrentados para garantir o sucesso da política de acesso à informação neste *locus* de investigação. Na conclusão, serão apresentados argumentos que demonstram que o caso estudado constitui um exemplo de que a implementação importa sobremaneira para a construção de uma política e para os seus resultados.

## **2. Diálogo com a literatura sobre implementação**

Embora não seja um equívoco falar que a LAI instituiu a política de acesso à informação no Brasil, importante chamar atenção para a ideia da política pública como *õum conceito escorregadio, que somente poderá emergir por meio de um elaborado processo que tende a incluir estágios convencionalmente descritos como implementação* (HILL, 2007, p. 67).

Assim, ainda que na maioria das vezes seja possível identificar, no processo de formulação das políticas, decisões basilares afetas às principais questões políticas, muitas decisões importantes são tomadas ao longo do processo de implementação, capazes de moldar ou complementar a formulação inicial, havendo estudos que defendem, inclusive, que durante a implementação as políticas continuam sendo elaboradas (Ibid.).

Porém, importante destacar, de início, que não há consenso sobre o conceito de implementação, se atividade meramente executiva ou se etapa também permeada de processos decisórios, e disso decorre a existência de diversas correntes teóricas sobre o tema, com modelos analíticos que tentam, sob determinada perspectiva, analisar o fenômeno, sendo relevante apresentar breve apanhado sobre o tema.

Segundo Pires (2009), já nos anos 1950-1960, a partir de estudos que colocaram em evidência a dissonância entre o que havia sido planejado e os objetivos alcançados, foram lançadas as bases para o debate acadêmico sobre implementação de políticas públicas.

Nesse debate, a maioria da literatura indica como pioneiro o estudo de Pressman e Wildawsky, de 1973, sobre a implementação de um programa de criação de empregos na cidade de Oakland (Califórnia), por meio de subvenções concedidas a empresas pela Agência de Desenvolvimento Econômico (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Em termos de desenho institucional, o programa era adequado, contava com os recursos suficientes e havia entendimento e aceitação por parte dos atores envolvidos, no entanto, foi implementado com atraso e não alcançou os objetivos pretendidos, o que levou os autores à constatação de que a política numa perspectiva estática, em tese, pode não ser capaz de traduzir toda a complexidade envolvida durante o seu processo de concretização prática (PIRES, op. cit.).

Após esse trabalho de Pressman e Wildawsky, advieram vários estudos que tentaram estabelecer modelos para analisar a implementação de políticas sob diversos enfoques, adotando-se neste trabalho, para fins didáticos, a sistematização dessas pesquisas em três grandes grupos: a abordagem *Top-Down* (De cima para baixo), a abordagem *Bottom-Up* (De baixo para cima) e as Teorias Híbridas.

A abordagem *Top-Down*, inaugurada por Pressman e Wildawsky e posteriormente adotada com variações por diversos autores, alinha-se com a separação clara entre a formulação e a implementação de políticas, no sentido de que o processo de implementação consistiria no conjunto de ações destinadas ao alcance dos resultados previamente estabelecidos pelos formuladores por meio de decisões políticas (HILL, op. cit.).

Aliada a essa ideia de cunho racionalista, o modelo tomaria de empréstimo da noção weberiana de burocracia a perspectiva de que a implementação seria uma atividade preponderantemente executiva, a cargo dos burocratas, que cumpririam comandos centralizados e hierárquicos de modo operacional, sem margem de discricionariedade, numa nítida segregação entre política e administração (ROMANINI; RUA, 2013?).

Dentre os representantes do modelo *Top-Down*, Meter e Horn, na tentativa de identificar os motivos que dificultavam a implementação, agregaram à discussão dois elementos que poderiam impactar de forma decisiva o êxito de uma política pública: *õa) a extensão da mudança pretendida com uma política pública; e b) o grau de consenso em torno dos seus objetivos* (apud ROMANINI; RUA, *ibid.*, p. 7).

Mais tarde, em 1977, Bardach (apud ROMANINI; RUA, *ibid.*) argumentou que o processo de implementação envolve diversos tipos de jogos entre implementadores, com negociações, barganhas quanto aos recursos e variações nos graus de adesão. Isso gera, segundo Pires (op. cit., p. 738), *õconstrangimentos institucionais que criam oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização de objetivos almejados*, problemas que poderiam ser evitados com a estruturação da política de forma mais compreensível pelos atores envolvidos.

Hill (op. cit., p. 66) esclarece que os estudos do modelo *Top-Down*, a partir do diagnóstico de õlacunas de implementação, aqui compreendidas como problemas que precisam ser identificados pelos formuladores para garantir o êxito da política, têm por escopo prescrever conselhos sobre como evitá-los:

As políticas são tidas como propriedade dos formuladores que estão no topo, a quem são oferecidos conselhos sobre como assegurar versões de propostas, de diferentes níveis de sofisticação, que envolvam implementação mais efetiva [...].

Conforme Rua e Romanini (2013?), nessa linha de aconselhamento aos formuladores, Hogwood e Gunn (1984) e Sabatier e Mazmanian (1980) indicam diversas condições para o êxito da implementação de uma política pública, tais como: i) a existência de disponibilidade de tempo e de recursos suficientes em termos globais e parciais; ii) a existência de completa compreensão e consenso quanto aos objetivos almejados; iii) a identificação de uma relação direta entre o problema a ser enfrentado e a solução que está sendo proposta; e iv) a presença de líderes com habilidades gerenciais e políticas suficientes

para garantir o controle dos subordinados no sentido do cumprimento dos objetivos da política.

Winter (2010, p. 212) sintetiza as críticas feitas ao trabalho de Sabatier e Mazmanian do seguinte modo: i) o modelo supunha uma capacidade exagerada de os formuladores de uma política estruturarem a sua implementação, desprezando as interferências externas; e ii) o modelo desconsiderava a influência da equipe de linha de frente, considerados por parte dos críticos como importantes decisores.

Correndo o risco de ser simplista, poder-se-ia tentar sintetizar que, para o modelo *Top Down*, a implementação seria uma etapa operacional, despolitizada e claramente dissociada da formulação, onde haveria uma relação direta de causa e consequência entre as políticas públicas e seus resultados, que não dependeriam da atuação da burocracia e cujo êxito estaria ligado ao próprio desenho da política e ao contexto institucional e político no qual estivesse inserida (RUA; ROMANINI, op.cit., p. 11).

Nos anos 1980, com o objetivo de tentar explicar lacunas do modelo *Top-Down*, surgem debates que focam a análise da implementação na perspectiva dos atores envolvidos com a política na base. Trata-se da abordagem *Bottom-Up*, em que há um certo afastamento da visão deontológica da política, passando-se a uma preocupação mais realista, mais focada na compreensão da complexidade da política em ação do que nas eventuais distorções entre o que fora idealizado e o que se alcançou na prática. (HILL, op. cit., p. 73)

Deixa-se de analisar os desdobramentos concretos da política com base no alcance dos resultados inicialmente pretendidos (a fim de construir maneiras para controlá-los), e passa-se a observá-los sob a perspectiva de que, ainda que não guardem aderência com o que havia sido formulado, inegavelmente condicionam a implementação e, ao invés de um déficit, podem ensejar mudanças com potencial para recriar a política.

Winter (op. cit.), ao discorrer sobre os pesquisadores da abordagem *Bottom-Up*, menciona os trabalhos de Lipsky (1980), de Elmore (1982) e de Hull e Hjern (1987), destacando a ênfase conferida por esses autores à influência da equipe de linha de frente na implementação, com dois focos principais: i) a importância das decisões tomadas pelos atores locais; e ii) a impotência dos políticos e gestores quanto ao controle desses profissionais.

Na mesma obra Winter registra que Lipsky cunhou a expressão *Street-level Bureaucracy* (burocratas de nível de rua) e, adotando como base avaliativa os objetivos oficialmente declarados de uma política pública, destacou a atuação discricionária desses burocratas na aplicação de regulamentações (muitas vezes imprecisas e conflituosas), fator



que os colocaria numa posição central na implementação, a ponto de serem considerados os verdadeiros *policy-makers*.

Para os teóricos do modelo *Bottom-Up*, a política se realiza de fato no nível local, a partir das mudanças provocadas pelos atores que se relacionam mais diretamente com o público alvo do problema a ser atacado pela política. As ações desses atores e das redes locais, que gradualmente vão se institucionalizando, influenciariam de tal modo o processo de implementação que não seria exagero compreender que as políticas públicas, na verdade, são formuladas de baixo para cima.

Diante da complexidade do processo de implementação, parece haver consenso, na literatura atual (Hill, op. cit.; Winter, op. cit., Rua e Romanini, op. cit.), no sentido de que a escolha de apenas uma abordagem para analisar o êxito da implementação de uma política pública pode não ser capaz de esgotar todas as variáveis envolvidas nesse processo.

Ao falar sobre a possibilidade de examinar um processo de implementação tanto a partir dos resultados pretendidos pelos formuladores quanto do mapeamento do que acontece no nível local, Hill (op. cit., p. 75) registra que as duas perspectivas podem apresentar aspectos positivos e negativos, sob o argumento de que *ambas poderão ter um viés caracterizado por preconceitos dos atores, pesquisadores ou financiadores da pesquisa; e a escolha entre elas deve ser determinada por fatores empíricos e contingências*.

Winter (op. cit.), por sua vez, embora destaque a utilidade dos estudos que tentaram sistematizar a análise do processo de implementação sob a lógica de terminada roupagem (*Top-Down* ou *Bottom-Up*), argumenta que, pelo fato de cada abordagem desconsiderar a parcela de elementos estudada pela outra, não há que se falar em hegemonia de uma sobre outra.

Já Rua e Romanini (op. cit.) defendem que em certas situações a implementação se opera na perspectiva *Top-Down*, enquanto em outras o modelo *Bottom-Up* oferece mais condições para se compreender os desdobramentos da política em ação. Segundo as autoras, exatamente em face da incompletude inerente a cada tipo de abordagem, após a década de 1980, surgiram estudos que tentaram conjugar os dois modelos, como modo de integração das lacunas existentes em ambas, as chamadas *Teorias Híbridas*.

As mesmas autoras apresentam dois estudos principais como representativos das Teorias Híbridas, que partem da concepção de que as etapas do ciclo de políticas públicas são indefinidas e dinâmicas: o *Modelo Interativo*, de Grindle e Thomas, de 1991, e o *Modelo Interativo-Iterativo*, de Kliksberg, do ano de 1994.

No Modelo Interativo, parte-se do momento de formação da agenda, ponto a partir do qual vão sendo tomadas diversas decisões que gradualmente vão moldando a política de forma dinâmica, já que levam em conta os conflitos entre os atores envolvidos (tanto os burocratas quanto o público impactado pela *policy*). Dessa arena de conflitos surgem diversas possibilidades, que vão desde a implementação total e em conformidade com os objetivos prescritos, passando pela implementação parcial, pela não implementação e inclusive pela implementação dissociada dos objetivos inicialmente declarados. Essa diversidade de possíveis resultados retroalimentam a agenda governamental, em movimentos de cima para baixo e de baixo para cima.

O Modelo Interativo-Iterativo, em síntese, agrega ao anterior a perspectiva de que as fases de agenda, decisão e implementação interagem umas com as outras por meio de fluxos não apenas descendentes e ascendentes, mas de afetação mútua de forma concomitante e constante, num processo ilimitado de retroalimentação.

Sobre a dicotomia entre os modelos *Top-Down* e *Bottom-Up*, Winter (op. cit.) não abordou as Teorias Híbridas, mas mencionou outras tentativas de dirimir as controvérsias entre eles ou de sintetizá-los. Ele cita um estudo de Sabatier, de 1986, no qual este teórico defende em que hipóteses um modelo seria mais adequado que o outro:

(...) A perspectiva de cima para baixo é mais adequada ao estudo da implementação nas áreas de políticas dominadas por uma lei específica, por fundos limitados de pesquisa ou em que a situação seja estruturada, no mínimo, razoavelmente bem. As perspectivas de baixo para cima, por sua vez, seriam mais relevantes nas situações em que várias políticas diferentes são direcionadas para um problema em particular e em que se esteja primordialmente interessado na dinâmica de diversas situações locais. (Ibid., p. 215)

Dentre outros estudos, Winter (ibid.) menciona um de sua própria autoria, denominado "Modelo Integrado de Implementação", no qual o objetivo não seria propor uma síntese dos modelos *Top-Down* e *Bottom-Up*, mas identificar, na pesquisa sobre implementação, os elementos teóricos mais relevantes (formulação, relações interorganizacionais, atuação da equipe de linha de frente em interação com comportamento do grupo-alvo, etc) a fim de integrá-los num modelo conjunto.

O que resta claro da discussão posta anteriormente é que todos esses modelos são úteis porque podem ajudar os pesquisadores a entender parcelas das variáveis envolvidas no processo de implementação de determinada política pública. Além disso, mais importante do que estruturar uma teoria completa sobre o tema, na tentativa de exaurir toda a sua

complexidade, é conseguir identificar, na política pública cuja implementação se pretende analisar, qual(is) aspecto(s) merece(m) mais relevância e qual o melhor modelo/perspectiva/abordagem para explorá-lo(s).

Ademais, uma das principais contribuições que se pode extrair desse debate literário é a noção de que o processo de implementação tem potencial criativo e transformador, na medida em que condiciona as possibilidades de sucesso e a efetividade da política, pois a depender de como se conforma o processo de implementação de uma política pública emergem os seus resultados efetivos.

### **3. A implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento**

Nesta seção, inicialmente será feita uma descrição crítica sobre a organização e o modo de funcionamento do SIC MP, desde a preparação para o início da vigência da LAI até meados de 2014, incluindo informações sobre sua estrutura organizacional e suas rotinas de trabalho. Na sequência, serão apresentados os principais resultados da implementação da LAI no Ministério do Planejamento nos dois primeiros anos de vigência da lei (maio de 2012 a abril de 2014), no tocante tanto à transparência passiva quanto à ativa. Ao final, serão destacados alguns desafios que precisam ser enfrentados no curso da implementação da LAI no MP.

#### **3.1. A atuação do Serviço de Informações ao Cidadão**

O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) está previsto no art. 9º da LAI, com as seguintes atribuições: i) *atender e orientar o público quanto ao acesso à informação*; ii) *informar sobre a tramitação de documentos nas unidades*; e iii) *receber e registrar pedidos de acesso à informação*.

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI, por sua vez, estabelece que compete ao SIC: i) *o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação*; ii) *o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido*; e iii) *o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber*.

Porém, apesar de especificar as competências do SIC, o Decreto não define as formas, mecanismos e processos por meio dos quais o serviço deva ser organizado e operado, ficando essa definição a cargo de cada órgão/entidade.

No âmbito federal, embora tenha havido a preocupação de padronizar a instalação dos SIC's no térreo dos órgãos e entidades e o formato da seção "Acesso à Informação" nos sites eletrônicos do governo federal, de criar a identidade visual da LAI, e de elaborar apostila e curso de capacitação com orientações sobre atendimentos para os servidores que iriam trabalhar nos SIC's, prevalece um modelo de considerável autonomia quanto ao modo de funcionamento dessas unidades.

A padronização referente à *forma de atuação* dos SIC's diz respeito eminentemente ao modo de recebimento dos pedidos de informação, realizados por meio do e-SIC<sup>2</sup>, sistema gerido pela CGU que funciona na Internet e centraliza todos os pedidos de informação amparados pela LAI que forem dirigidos ao Poder Executivo Federal. Segundo informação da CGU:

O sistema **não** abrange o fluxo interno de documentos de cada órgão, entidade ou estatal. E, neste primeiro momento, não haverá uma integração entre o sistema de acesso e os sistemas internos existentes de fluxo interno. O SIC receberá um e-mail do sistema ó **entrada** ó sobre a existência de um pedido de informação e tomará as providências de acordo com o seu próprio fluxo interno. Em seguida, responderá para o cidadão via sistema ó **saída**.

Cabe observar que o e-SIC funciona de forma macro como canal de entrada e de saída dos pedidos apresentados com fundamento na LAI e respectivas respostas, representando o grande canal de interlocução entre a sociedade e a Administração Pública Federal em matéria de acesso à informação. No entanto, cada órgão ou entidade do Poder Executivo federal organiza seus sistemas internos para atender as demandas apresentadas no e-SIC.

No âmbito do Ministério do Planejamento, há um sistema informatizado denominado Sistema de Demandas do Serviço de Informações ao Cidadão (SDSIC), software público destinado ao cadastro e controle das solicitações de informações feitas pelo cidadão, cujo produto final alimenta o e-SIC.

Assim, com exceção do modo de alimentação do sistema e-SIC, comum a todos os Serviços de Informação ao Cidadão, os demais aspectos referentes ao funcionamento e ao modo de atuação, incluindo localização organizacional do SIC no órgão/entidade, e fluxos

internos de relacionamento com as diversas áreas, são definidos discricionariamente por cada órgão/entidade e pelo próprio SIC.

Nesse cenário, ganha relevo a análise da implementação do SIC no MP, a fim de compreender como os objetivos gerais definidos na legislação foram traduzidos e operacionalizados em práticas e procedimentos administrativos.

Ao examinar a implementação da LAI no MP e compreender a atuação do SIC MP, é necessário destacar que faz parte desse processo a forma como o Ministério do Planejamento se organizou para a implementação da política de acesso à informação a partir da publicação da LAI, em 18 de novembro de 2011, com início de vigência no prazo de 180 dias.

O Ministério em tela possui posição de destaque na Administração Pública Federal, competindo-lhe, dentre outras atribuições, coordenar e gerir importantes sistemas estruturantes, como o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) e o Sistema de Convênios da União com Estados e Municípios e Organizações da Sociedade Civil (SICONV), além de formular políticas e diretrizes para modernização da administração pública federal.

Diante desse papel de destaque, o Ministério do Planejamento, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República e com a Controladoria-Geral da União, tanto capitaneou a organização do Poder Executivo Federal como um todo para dar concretude à LAI, como precisou preparar seu próprio âmbito interno para enfrentar os diversos desafios trazidos pela nova lei.

Silva e Sousa (2013, p. 15) explicam a estratégia utilizada pelo Ministério do Planejamento:

Para dar conta da implantação dos dispositivos da nova legislação no prazo de 180 dias, o MP desenvolveu uma estratégia de Governança que contemplava um Comitê Gestor, sob a coordenação de servidores lotados na Secretaria-Executiva do Ministério, e a criação de oito subgrupos temáticos, envolvendo cerca de 90 servidores lotados nas suas diversas secretarias. Cada um dos subgrupos respondia por determinado conjunto de ações em que orbitavam temas e ou áreas que demandavam ações emergenciais para atender a implantação da Lei. Para a cumprimento de suas atribuições, os subgrupos elaboraram planos de ação que detalhavam todas as ações necessárias para que, até data da vigência da Lei, todos os procedimentos estivessem concluídos. O desenrolar da estratégia envolveu um sem número de reuniões, articulações, debates e providências urgentes.

O Comitê Gestor era composto por oito subgrupos, responsáveis por temas como a organização da informação arquivística, processual e documental, a gestão eletrônica de documentos e a promoção da cultura da transparência, e havia um subgrupo responsável pela

implantação do SIC MP. Esse último subgrupo, após identificar que existiam no Ministério do Planejamento algumas instâncias de interlocução direta com o cidadão, como a Ouvidoria do Servidor e o Fale Conosco, verificou que essas instâncias atuavam de forma segmentada e sem coordenação, gerando para o SIC MP o desafio de que, para funcionar como um canal de interlocução ágil e confiável, precisaria *õentender os fluxos de informação dos canais existentesõ e õdesenhar novo fluxo de informaçãoõ (Ibid., p. 23).*

Assim, para compreender a dinâmica do conjunto de informações produzidas e/ou tramitadas no Ministério do Planejamento, o subgrupo que cuidou da instalação do SIC MP precisou, dentre outras providências, identificar, em cada unidade do Ministério, um responsável pela prestação de informação da área, a fim de capacitá-los e formar uma rede de pontos focais aptos a responder os pedidos de acesso à informação nos termos da LAI, e mapear as informações mais solicitadas pelos cidadãos (Ibid.).

A partir dessa contextualização, é possível observar que a implantação do SIC MP foi precedida de um diagnóstico do que precisaria ser feito para que a nova unidade fosse capaz de exercer adequadamente as atribuições determinadas pela LAI e pelo seu decreto regulamentador. Verifica-se que, mesmo antes da vigência da LAI, foram adotadas diversas providências para permitir que o funcionamento do SIC MP fosse desde o início pautado pelo conhecimento da realidade que iria enfrentar e já dispondo de uma rede institucionalizada de informantes para lidar com os pedidos de acesso à informação, ainda que a capacitação dessa rede fosse ocorrer posteriormente e de forma paulatina.

O SIC MP foi instituído pela Portaria nº 193, de 11 de maio de 2012, da Ministra do Planejamento, que, ao detalhar as competências da unidade, agregou-lhe atribuições como: i) orientar e fornecer suporte necessário às unidades administrativas quanto ao cumprimento da LAI; ii) elaborar relatórios gerenciais acerca dos trabalhos realizados para o cumprimento da LAI; iii) produzir indicadores quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços prestados no âmbito do MP; iv) zelar pela qualidade das informações disponibilizadas na Seção de Acesso à Informação do sítio eletrônico do MP; e vi) contribuir para a gestão da informação no MP.

O SIC MP começou a funcionar concomitantemente ao início da vigência da LAI, em maio de 2012, e desde então está inserido na estrutura organizacional da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento (SE MP), funcionando, atualmente, como a Coordenação de Transparência e Acesso à Informação<sup>3</sup>.

Importante destacar que a implementação da LAI no MP sempre foi patrocinada pela SE MP, o que contribuiu positivamente para os resultados desse processo. A SE/MP conduziu

a mobilização de esforços nos seis meses que precederam a entrada em vigor da LAI, manteve articulação para o acompanhamento da qualidade dos atendimentos, determinou que a Consultoria Jurídica do Ministério (CONJUR MP) priorizasse o suporte necessário às ações do SIC e empoderou o SIC MP perante às demais áreas do Ministério.

No primeiro ano, o SIC MP funcionou com três servidoras ocupantes de cargo efetivo<sup>4</sup>, todas de nível superior, dentre as quais, uma foi nomeada para o cargo em comissão de nível 101.3 do grupo Direção e Assessoramento (DAS) para a coordenação da unidade, e duas designadas para receber Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE) após processo seletivo. No segundo ano, a estrutura administrativa do SIC MP recebeu o incremento de um DAS de nível 101.2, destinado a uma nova servidora de nível superior, de um estagiário de nível médio e de uma secretária terceirizada.

Mesmo sem adentrar na discussão sobre a estrutura ideal para o bom funcionamento do SIC em um Ministério do porte do MP, é possível verificar que do primeiro para o segundo ano houve medidas concretas de fortalecimento institucional da unidade, o que pode ter contribuído para a melhoria dos resultados decorrentes da atuação da unidade, conforme será visto mais à frente.

Ao longo dos dois primeiros anos de funcionamento, diante do arcabouço institucional e da estrutura de que dispunha, o SIC MP, de forma consideravelmente autônoma, já que havia a definição do *que* deveria ser feito, mas não do *como* fazer, foi estabelecendo seu modo de atuação.

Em 2012, antes mesmo do início da vigência da LAI, a futura equipe do SIC MP percorreu as diversas unidades do Ministério, a fim de conhecer as competências e o trabalho de cada área, e, em conjunto com elas, mapear as principais fontes de transparência ativa que o Ministério já utilizava, como por exemplo, o Boletim Estatístico de Pessoal<sup>5</sup>.

A partir da vigência da LAI e até o final do segundo ano da sua implementação, houve a definição e o aprimoramento dos processos internos de trabalho do SIC MP e do fluxo de trabalho com a rede de informantes das diversas unidades do Ministério do Planejamento, por meio das seguintes atividades: i) desenhos de fluxogramas de processos-chaves, como a dinâmica de relacionamento com a rede de informantes e procedimentos para pedidos de cópia e de vista de documentos; ii) elaboração e atualização constante do Manual do SIC MP; iii) formação, consolidação e capacitação da equipe do SIC e da rede de colaboradores (informantes); iv) elaboração e atualização de catálogo de respostas

padronizadas para demandas semelhantes; e v) elaboração e atualização do Guia de Processos e Procedimentos de Rotina.

Os desenhos de fluxogramas de processos-chave, além de ter gerado diversas orientações para esclarecer os solicitantes de informações sobre a formulação e o cadastro dos pedidos de acesso e sobre o pagamento de custas para disponibilização da informação, quando cabível, ensejou a elaboração de diversos formulários, como o de apresentação do pedido inicial e de recursos, material disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento.

O Manual<sup>6</sup> do SIC MP, dirigido aos integrantes da rede de informantes, também está disponível no link do SIC, e aborda: i) o fluxo de trabalho da rede de informação e do SIC; ii) as diretrizes quanto à redação das respostas; iii) as orientações relativas aos atendimentos de pedidos de cópias pelo SIC; e iv) as instruções quanto ao uso do Sistema de Demandas do Serviço de Informações ao Cidadão (SDSIC).

Quanto à rede de colaboradores, são mais de 200 servidores do Ministério distribuídos em 3 níveis de atuação, de acordo com o papel que exercem na dinâmica de atendimento aos pedidos de informação. No Nível 1 encontram-se um Ponto Focal e um suplente por unidade do Ministério (geralmente integrantes dos Gabinetes das Secretarias), responsáveis por distribuir as demandas e zelar por sua qualidade. No Nível 2 estão os Responsáveis de Área, que providenciam as respostas aos pedidos de informação, e, no Nível 3, os Técnicos, que auxiliam os Responsáveis de Área na elaboração das respostas.

No tocante à capacitação da equipe do SIC e da rede de colaboradores, podem ser destacadas as seguintes iniciativas: capacitação da equipe do SIC MP e de todos os colaboradores em maio e em outubro de 2012; capacitação dos integrantes da rede mais demandados em outubro de 2013; e reuniões periódicas com diversos colaboradores, de acordo com a necessidade de promover ajustes na dinâmica de trabalho.

Essas iniciativas também denotam que o SIC MP atuou mais do que como um mero balcão, na medida em que o principal propósito das capacitações era elevar a qualidade das respostas produzidas pelas áreas, discutindo estratégias tanto relativas a aspectos formais quanto de conteúdo.

Nesse contexto, cabe registrar a importância do SIC MP para tentar conferir mais coerência à aplicação da LAI no MP. Por tratar-se de legislação completamente nova, não raro havia dúvidas quanto ao alcance da legislação em determinado tema, situação na qual o SIC MP articulava o debate com a CONJUR MP e com a assessores da SE MP para encontrar



a melhor solução para a demanda. Sem essa atuação coordenada, correr-se-ia o risco da adoção de entendimentos completamente díspares em situações semelhantes.

O caráter inovador da lei, profícuo para dúvidas quanto ao seu cumprimento, de certa forma colaborou para que as diversas áreas técnicas do Ministério adotassem postura receptiva quanto ao papel articulador do SIC MP na busca pela construção conjunta e horizontal da melhor resposta. Ademais, as áreas tendiam a respeitar a expertise que a equipe do SIC MP foi acumulando para evitar lacunas ou inadequações nas respostas.

Por outro lado, essa confiança no trabalho do SIC MP gerou, em certa medida, uma acomodação por parte de algumas áreas, que, em certas ocasiões atuavam de forma passiva, esperando que o SIC MP indicasse a solução ou a resposta mais cabível. Nesses casos houve a necessidade de que o SIC MP buscasse um equilíbrio nesse apoio para não assumir responsabilidades próprias das áreas respondentes.

Sobre a elaboração de catálogo de respostas, trata-se de documento que contém cerca de 100 respostas padronizadas que podem ser utilizadas em demandas recorrentes ou pelo menos auxiliar na elaboração de respostas a pedidos semelhantes. O catálogo é disponibilizado para a rede de colaboradores de acordo com a pertinência do assunto e passa por constantes atualizações. Trata-se de ferramenta de trabalho que demanda construção colaborativa com as diversas áreas do Ministério, além de diálogo com a CONJUR MP e com a SE MP e que se apresenta essencial tanto para a otimização do trabalho das unidades quanto para a isonomia do atendimento.

Ainda sobre a dinâmica entre o SIC MP e as diversas áreas do Ministério do Planejamento no atendimento aos pedidos de informação, a unidade atua de forma qualificada na análise das respostas recebidas, conferindo se há pertinência entre a pergunta e a resposta, se tudo o que foi solicitado restou devidamente respondido ou negado de forma fundamentada e se quem assina a resposta é a autoridade competente para tanto, além de cuidar da padronização da linguagem utilizada. Ademais, possui um canal direto com a CONJUR MP para sanar dúvidas de natureza jurídica na formulação das respostas e permanente interlocução com assessores da SE MP e do Gabinete da Ministra para avaliações de ordem política e estratégica no atendimento dos pedidos.

Como já mencionado acima, a implementação da LAI no MP foi desde o início capitaneada pela Secretaria Executiva da Pasta, que, primando por uma atuação concatenada e uniforme do Ministério, identificou as unidades que teriam mais transversalidade na sua organização funcional ó a CONJUR MP, a própria SE MP e o Gabinete da Ministra ó e

articulou um diálogo permanente entre essas unidades para o atendimento das demandas da LAI.

Quanto ao Guia de Processos e Procedimentos de rotina, trata-se de documento de uso interno da equipe que procura descrever de forma sistematizada o passo a passo das principais atividades realizadas pelo SIC MP, como o detalhamento do que deve ser feito em cada fase relacionada aos pedidos de informação protocolados no e-SIC. O Guia contém ainda um quadro-síntese dos principais temas já tratados na transparência ativa e respectivas fontes.

Na seara da transparência ativa, é inegável o caráter positivo de retroalimentação entre a transparência passiva e a divulgação proativa de informações pela Administração Pública. Os *inputs* recebidos a partir das demandas apresentadas aos SIC's podem impulsionar a gestão da informação no órgão e a divulgação ampla e geral de informações solicitadas de forma recorrente, assim como a ampliação da transparência ativa pode reduzir as demandas individualizadas por informações.

Diante dessa perspectiva, o SIC MP, tão logo foi instituído pela Portaria nº 193, de 11 de maio de 2012, foi incumbido de *zelar pela qualidade das informações disponibilizadas na Seção de Acesso à Informação do sítio eletrônico do MPö e de contribuir para a gestão da informação no MPö*. Mais recentemente, já em 2014, por meio da Portaria MP nº 220, de 25 de junho de 2014, recebeu a missão explícita de, além da transparência passiva, *promover a transparência ativa de informações relacionadas à atuação do Ministério ou por ele custodiadas, (...) bem como zelar pela qualidade da Seção de Acesso a Informação do Portal do MPö*.

A criação de uma seção específica nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades públicos para a divulgação proativa de um conjunto mínimo de informações estabelecidas na LAI<sup>7</sup> foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 2012, e, no âmbito do Poder Executivo Federal, essa seção foi intitulada *oAcesso a Informaçãoö*. No Ministério do Planejamento, o SIC MP, a partir da atribuição de zelar por essa seção, e da competência de promover a transparência ativa, acabou expandindo sua atuação para, em conjunto com a assessoria de Comunicação do Ministério, auxiliar na atualização de diversas outras seções do site.

Com relação às iniciativas de transparência ativa, no guia de rotinas do SIC MP, há um fluxo de trabalho relativo ao tema, que envolve os seguintes passos: i). identificação da iniciativa (verificação, a partir da atuação cotidiana do SIC, de iniciativas de transparência ativa que podem ser interessantes no âmbito do Ministério); ii) aprovação prévia das

iniciativas no âmbito da SE MP (análise quanto à viabilidade das iniciativas levantadas.); iii) planejamento das ações para a execução das iniciativas e de sua governança futura (elaboração, em conjunto com as áreas envolvidas, das ações necessárias para a execução de cada iniciativa, com a designação de responsáveis e prazos); iv) execução das iniciativas (realização propriamente dita das ações necessárias para a concretização das iniciativas, envolvendo o acompanhamento, pelo SIC, das ações de responsabilidade das áreas envolvidas); v). aprovação final das iniciativas para disponibilização na transparência ativa (processo de aprovação envolvendo Secretaria Executiva, Assessoria de Comunicação e área técnica pertinente quanto ao produto final da iniciativa); vi) disseminação da governança futura das iniciativas entre os responsáveis (reforço da pactuação de manutenção e atualização do conteúdo junto aos responsáveis pela iniciativa, incluindo forma e periodicidade das ações).

A roupagem conferida ao SIC MP, de ator fundamental na dinâmica da transparência ativa no Ministério do Planejamento, impõe-lhe o papel cotidiano de i) mapear as fontes de transparência ativa já existentes, a fim de aprimorá-las e mantê-las atualizadas, com o auxílio das áreas responsáveis pela informação; e de ii) identificar, a partir da transparência passiva, que tipos de informação podem/devem ser disponibilizadas proativamente, fazendo as gestões necessárias junto às instâncias decisórias do Ministério do Planejamento para a sua ampla divulgação.

### **3.2. Resultados**

O trabalho que vem sendo realizado pelo SIC MP desde antes do início da vigência da LAI, em maio de 2012, até o presente momento, ou seja, há pouco mais de dois anos, apresenta resultados positivos tanto para a transparência passiva quanto para a transparência ativa.

No caso da primeira, o quadro abaixo representa os seguintes avanços: i) redução da média temporal de atendimento, de 24 para 15 dias; ii) diminuição da prorrogação de prazo para o atendimento, de 47% para 12% dos pedidos; e iii) queda dos percentuais de recursos.

#### **Panorama comparativo entre o 1º e o 2º ano de vigência da LAI**

<b>Dados de transparência passiva</b>	<b>Ano 1 (maio/12 a abril/13)</b>	<b>Ano 2 (maio/13 a abril/14)</b>
---------------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

<b>Nº pedidos de informação</b>	1892	1669
<b>Média mensal de pedidos recebidos</b>	158	140
<b>Média temporal de atendimento (em dias)</b>	24	15
<b>Índice de prorrogações de atendimento (de 20 para 30 dias)</b>	47%	12%
<b>% Pedidos que receberam recursos de 1ª instância</b>	10,15%	8,25%
<b>% Pedidos que receberam recursos de 2ª instância</b>	2,11%	1,96%
<b>% Pedidos que receberam recursos de 3ª instância (CGU)</b>	0,85%	0,73%
<b>% Pedidos que receberam recursos de 4ª instância (CMRI)</b>	-	0,05%

Fonte: sistema e-SIC, extração em 06/05/14

De acordo com o art. 11 da LAI, na impossibilidade de conceder acesso imediato à informação solicitada, o órgão ou entidade demandado tem o prazo de 20 dias para disponibilizá-la ao solicitante, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa expressa. Ao analisar os dados acima, observa-se que no segundo ano houve uma redução significativa na média de dias para atendimento do pedido, que caiu de 24 para 15 dias, o que demonstra que a entrega do produto final (informação) chegou de forma mais eficiente ao destinatário final.

A redução na média temporal de atendimento também denota que, a despeito da possibilidade legal de prorrogar o prazo de resposta aos pedidos, o Ministério do Planejamento reduziu em quase 4 vezes a utilização dessa prerrogativa.

A diminuição no número de recursos, por sua vez, pode estar relacionada à qualidade das respostas, também resultado de toda uma dinâmica desenvolvida pelo SIC MP para tornar a prestação de informações no Ministério mais uniforme, coerente e confiável.

Esses dados indicam o aprimoramento do Ministério quanto a aspectos procedimentais envolvidos no fluxo de perguntas e respostas, de forma diretamente relacionada ao modelo de gestão adotado pelo SIC MP.

Na linha do que foi visto no tópico anterior, o conjunto de estratégias adotadas pelo SIC MP, como o desenho de fluxogramas, a elaboração de manual e a capacitação da rede de colaboradores, ao primar pela padronização do atendimento de demandas semelhantes e pelo cuidado na identificação das demandas peculiares, e ao envolver articulação intensa com todas as unidades, inclusive com áreas transversais como o Gabinete da Ministra, a SE MP e a

CONJUR MP, ao tempo em que garante a isonomia no atendimento, assegura a qualidade das respostas.

Quanto à transparência ativa, as seguintes iniciativas representam a considerável ampliação da divulgação sistemática de informações pelo Ministério do Planejamento para toda a sociedade: i) divulgação de dados sobre os imóveis funcionais da União<sup>8</sup> no Portal da Transparência do Governo Federal; ii) criação da seção Imóveis Dominiais da União<sup>9</sup> no Portal do Ministério do Planejamento, com a divulgação de dados sobre imóveis da União que não são ocupados pela Administração Pública, mas sim por terceiros, com fundamento em modalidades de cessão de uso; iii) atualização da seção "Acesso a Informação"<sup>10</sup> do Portal do Ministério; iv) criação da seção "Concursos"<sup>11</sup>, que contém a lista de todos os concursos e provimentos autorizados pelo Ministério do Planejamento nos anos de 2013 e 2014, além de detalhes sobre concursos de Carreiras próprias do Ministério; v) divulgação dos pedidos de informação de amplo interesse coletivo, por meio da seção "Informações disponibilizadas"<sup>12</sup> no Portal do Ministério; vi) criação da seção "Carreiras do MP"<sup>13</sup> no Portal do Ministério (com dados sobre as carreiras gerenciadas pelo órgão, como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista em Tecnologia da Informação, etc; e vii) aprimoramento de conteúdos que já eram disponibilizados anteriormente à vigência da LAI, como o organograma do MP, e a Seção de Perguntas Frequentes (organizada por assuntos).

Trata-se de iniciativas que foram fomentadas e coordenadas pelo SIC MP tanto a partir do exercício da competência de zelar pela qualidade da seção "Acesso a Informação" do portal eletrônico do Ministério, quanto das necessidades identificadas com base em pedidos de informação apresentados pela sociedade, de onde surgiam *inputs* para o aprimoramento da transparência ativa de informações relacionadas à atuação do MP, conforme descrito no tópico anterior.

### 3.3. Desafios

Embora os dados apresentados acima sobre a implementação da LAI no Ministério do Planejamento nos dois primeiros anos denotem um quadro positivo de realizações, sendo possível atribuir ao SIC MP grande parte desses resultados, não se pode perder de vista que existem desafios a serem enfrentados.

O acesso à informação no Brasil enquanto direito reconhecido por uma legislação capaz de lhe conferir plena concretude é um tema muito novo, tendo em vista que a LAI tem pouco mais de dois anos de vigência. Disso decorrem duas questões importantes: i) a

legislação se encontra em fase de consolidação e ainda há muitas dúvidas sobre a sua aplicação; e ii) a cultura da transparência na burocracia brasileira precisa ser amadurecida.

As incertezas quanto à correta aplicação da LAI e legislação correspondente enseja um ambiente propício para a atuação discricionária dos burocratas, fator que, ao tempo em que pode gerar janelas de oportunidade para a construção de soluções que potencializam a política de acesso à informação, demanda dos atores envolvidos considerável esforço para usar essa discricionariedade nesse sentido. Em um contexto assim, o SIC MP, na condição de ator dotado das principais competências para a entrega do produto de acesso à informação na ponta e de forte poder de articulação, assume o papel fundamental de canalizar as variáveis da política em ação para o alcance dos melhores resultados possíveis.

Sobre o tema da cultura da transparência na burocracia brasileira, o assunto foi objeto de pesquisa realizada em 2011 pela Controladoria-Geral da União, em parceria com a Unesco, junto a servidores do Poder Executivo Federal. Os resultados da pesquisa podem ser sintetizados nos seguintes termos:

Em princípio, não parece existir uma resistência da burocracia brasileira em liberar acesso às informações detidas por seus órgãos, embora exista ainda grande desconhecimento, oriundo não somente da novidade da Lei, mas também da falta de capacitação do servidor em relação ao tratamento de arquivos e informações sigilosas. (PAES, 2011, p. 417)

O Ministério do Planejamento, por estar inserido nesse contexto em que o acesso à informação, corolário da transparência das ações governamentais, ainda precisa se sedimentar como direito fundamental de qualquer pessoa, também carece de mudanças nessa seara, de modo a possibilitar que o fluxo da entrega da informação solicitada seja otimizado e que o produto final seja adequado aos preceitos da legislação.

Quanto a esse ponto, embora nas pesquisas para este trabalho não tenham sido identificados relatos de forte resistência à entrega de informações, restou claro que o SIC MP em algumas situações precisou de considerável esforço para convencer as áreas demandadas acerca da obrigatoriedade de atender determinados pedidos de informações.

Nessa seara, foi possível verificar que a relação entre o SIC MP e a Assessoria de Comunicação do Ministério pode ser aprimorada no sentido de construir uma agenda para a disseminação da cultura da transparência entre os servidores da Pasta, o que demanda iniciativas de capacitação e investimento em estratégias de marketing, dentre outras ações.

Outra questão importante que merece ser observada diz respeito à estrutura funcional do SIC MP. Embora tenha havido um incremento dessa estrutura do primeiro para o segundo

ano, passando de um quadro com 3 servidoras ocupantes de cargo efetivo, 1 cargo em comissão e 2 GSISTE's, para um quadro com 4 servidoras, 2 cargos em comissão, um estagiário e uma secretária, o SIC MP ainda carece de reforço para dar conta de todas as suas potencialidades. Imperioso reconhecer que o Ministério do Planejamento, pelo caráter de ampla transversalidade que possui, pelo seu papel estratégico na Administração Pública Federal e pelo volume de informações de que dispõe, poderia contar com um SIC organizado em coordenações temáticas, voltadas de forma mais específica, por exemplo, à transparência ativa e aos recursos.

Faz-se necessário ainda o fortalecimento da gestão da informação. Embora seja inegável que as organizações públicas dispõem de um volume enorme de informações, é cediço que a sua gestão precisa ser enfatizada em muitos órgãos públicos, de modo que haja a devida coleta, processamento, armazenamento e uso da informação. Apesar do assunto não ter sido o foco da presente pesquisa, restou evidenciado que, no caso de muitos pedidos de informação, o Ministério do Planejamento tinha os dados, mas de forma desorganizada, desatualizada e sem sistematização, o que acabou impondo a negativa da informação ou trabalho emergencial de tratamento desses dados previamente a sua disponibilização.

Como já visto, de acordo com a Portaria nº 193, de 11 de maio de 2012, encontra-se dentre as atribuições do SIC MP contribuir para a gestão da informação no órgão. No exercício dessa competência, o SIC MP tem participado do projeto "Gestão da Identidade Digital do MP", voltado ao desenho de uma política da gestão de identidade digital que abranja modelos de governança de revisão e atualização do conteúdo do Portal do MP e de criação de novos sites, perfis em redes sociais, etc. Participa ainda do projeto de "Diretrizes para o Uso de Repositórios Digitais do MP", que objetiva garantir a organização dos materiais salvos nos repositórios digitais das unidades do Ministério e/ou evitar a sua perda. Além disso, participou de dois grupos de trabalho (GT's) sobre o tema: GT de Tratamento da Informação (no âmbito do Comitê Gestor de Segurança da Informação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República) e GT de Mapeamento dos Ativos de Informação do MP (no âmbito do Comitê de Segurança da Informação do MP).

Porém, apesar dessas iniciativas, trata-se de campo ainda muito incipente, que se encontra preponderantemente em nível de estudos, projetos e construção de diretrizes, o que demandará do SIC MP grande atenção para a construção de um arcabouço sólido sobre gestão da informação no Ministério do Planejamento.

Por fim, considerando que o MP está inserido num contexto muito maior, que abrange todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, é preciso que o relacionamento entre o SIC MP e os demais SIC's do Governo Federal seja aprimorado, a fim de garantir o intercâmbio das boas experiências e evitar eventuais equívocos ou más práticas na implementação da LAI. Sobre o assunto, cabe destacar que o MP e a CGU recentemente promoveram a instituição da *RedeSIC*<sup>14</sup>, um fórum presencial e virtual envolvendo representantes de todos os SIC's da Administração Pública Federal.

Não se pode perder de vista que os desdobramentos advindos desse conjunto de desafios, ao condicionarem a implementação da política de acesso à informação no Ministério do Planejamento, podem impactar o sucesso da política.

#### 4. Considerações finais

A despeito de não haver consenso no debate literário sobre o conceito de implementação, se processo criativo e potencializador do êxito de uma política pública ou se atividade meramente executiva, no presente trabalho a implementação foi identificada como etapa complexa e permeada de processos decisórios, com capacidade para condicionar a efetividade da política.

A pesquisa teve como foco compreender a política de acesso à informação na prática, num *locus* específico. Nessa perspectiva, foi apresentado o modo de atuação do Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, unidade integrante da estrutura organizacional da Secretaria Executiva e responsável tanto pela entrega de informações solicitadas pela sociedade (transparência passiva) quanto por promover a transparência ativa de informações.

Ao se examinar os desdobramentos concretos da implementação da LAI no Ministério do Planejamento com um olhar voltado para um ator envolvido na geração do produto da política (entrega da informação), merece destaque o modelo *Bottom-Up* de análise dessa implementação. Aqui ganha relevo a discussão em torno do papel dos burocratas que atuam na linha de frente da implementação, a fim de compreender de que modo suas ações são colocadas em prática, principalmente em políticas cujo desenho institucional confere margem considerável de discricionariedade à *street-level bureaucracy*.

Por outro lado, adotando a premissa de que a utilização de apenas um modelo pode não ser capaz de traduzir toda a complexidade envolvida no êxito de uma política, o presente estudo também identificou elementos da abordagem *Top-Down*. Ao longo do trabalho



constam referências, por exemplo, sobre o contexto institucional e político no qual está inserida a política analisada bem como restou evidenciada a presença de superiores hierárquicos empenhados no cumprimento dos seus objetivos.

Nesse ponto cabe a reflexão de que, no exame da implementação da LAI no Ministério do Planejamento, a melhor compreensão do processo demanda uma integração entre os modelos *Bottom-Up* e *Top-Down*, na medida em que há variáveis importantes dos dois modelos a serem considerados, como a atuação da equipe de linha de frente e o contexto no qual a política está inserida.

No caso em análise, foi possível verificar que, além de o Ministério ter se preparado para o início da vigência da LAI com uma estratégia de governança que envolveu servidores de todas as áreas e o mapeamento de demandas emergenciais para a implementação da lei e respectivos planos de ação, o SIC MP desde o início foi empoderado pela Secretaria Executiva para adotar as medidas necessárias para o êxito da política de acesso à informação no MP.

Esses fatores foram fundamentais para possibilitar que o SIC MP, ao exercitar a discricionariedade decorrente do desenho instituído pela LAI, traduzisse e operacionalizasse os objetivos gerais definidos na legislação em práticas e procedimentos administrativos que fazem da política de acesso à informação no MP um exemplo de que o processo de implementação importa para a construção da política e para os seus resultados.

Embora a legislação preveja de forma genérica as competências dos SIC's, não há definição sobre como devem funcionar para levar a cabo as suas atribuições, lacuna que, ao gerar espaço para a atuação discricionária por essa unidade, poderia conduzi-la a exercer dois papéis diferentes e opostos: o de ator estratégico na dinâmica dos pedidos de informação e respectivas respostas, funcionando como agente indutor de transformação da gestão interna do órgão/entidade e de medidas de transparência ativa, ou o de mero balcão repassador de perguntas e respostas entre a sociedade e o MP.

No caso do SIC MP foi estabelecida uma série de estratégias (desenhos de fluxogramas de processos-chaves, elaboração de manuais e de catálogos de respostas, formação e capacitação de uma rede de colaboradores, etc) que culminaram no alcance de resultados positivos tanto na transparência ativa quanto na passiva.

Dentre os resultados alcançados nos dois anos de implementação da LAI no MP, é válido citar o considerável incremento de iniciativas de transparência ativa no âmbito do Ministério do Planejamento, como a divulgação de dados sobre os imóveis funcionais da

União e a criação da seção "Concursos" no portal eletrônico do Ministério, e, no tocante à transparência passiva, a redução na média de dias para atendimento do pedido, que caiu de 24 para 15 dias.

Considerando que a política em tela tem prazo indefinido, há diversos desafios a serem enfrentados nessa jornada de implementação, como o fortalecimento da cultura da transparência entre os servidores do MP e o aprimoramento da gestão da informação. Porém, apesar das dificuldades encontradas nos dois primeiros anos de implementação da LAI no MP e dos problemas a serem superados, os resultados deste estudo indicam que a atuação do SIC MP, até o presente momento, potencializou o êxito da política de acesso à informação no Ministério do Planejamento.

Foi possível verificar que o SIC MP, ao explorar a discricionariedade que lhe foi conferida, utilizou estratégias de gestão de processos, de capacitação e de produção de conteúdo que lhe possibilitaram ir além da função de mero balcão de perguntas e respostas entre a sociedade e o Ministério e assumir papel de destaque nessa dinâmica, zelando pela qualidade das respostas e induzindo medidas de transparência ativa.

---

## Notas

\*Este texto constitui o resultado de pesquisa acadêmica da autora para fins de conclusão da 10ª Edição do Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e não representa, necessariamente, a visão institucional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre o tema.

<sup>1</sup> Ver art. 36 da Lei nº 9.472, de 1997 - ANATEL, e art. 18 da Lei nº 9.478, de 1997 (regras para a publicização de documentos custodiados por Agências Reguladoras); Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei nº 10.650, de 2003 (Lei do Direito à Informação Ambiental); criação da Controladoria-Geral da União, por meio da Lei nº 10.683, de 2003; e Lei nº 11.111, de 2005 (conversão da MP nº 228, de 2004), que ensaiou regulamentar o acesso à informação.

<sup>2</sup> O e-Sic permite: i) cadastrar equipe do SIC autorizada a usar o sistema, ii) acessar e responder as solicitações realizadas; iii) acompanhar os prazos para respostas; iv) solicitar prorrogação de prazo para resposta; v) reencaminhar pedidos a outros órgãos; vi) obter estatísticas de atendimentos; e vii) acompanhar e responder recursos. Fonte: [www.acessoinformacao.gov.br](http://www.acessoinformacao.gov.br).

<sup>3</sup> Ver art. 21 do Anexo II à Portaria MP nº 220, de 25 de junho de 2014.

<sup>4</sup> A Coordenadora do SIC/MP ocupa o cargo efetivo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e as demais, o cargo de Analista Técnico Administrativo

<sup>5</sup> Trata-se de Publicação mensal contendo dados sobre a despesa de pessoal da União, distribuição por órgão e entidade da administração federal, número de servidores públicos e distribuição por faixa de remuneração e informações organizacionais. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=6&ler=t10204>. Acesso em 28/08/2014.

---

<sup>6</sup> Disponível em

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sic/2012/120523\\_manual\\_sic\\_versao\\_web\\_1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sic/2012/120523_manual_sic_versao_web_1.pdf)>. Acesso em 01/11/2014.

<sup>7</sup> Lei nº 12.527, de 2011, art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/imoveisFuncionais/listaPorPermissionario.asp>. Acessado em 05/10/2014.

<sup>9</sup> Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/busca\\_terrenos.asp](http://www.planejamento.gov.br/busca_terrenos.asp). Acessado em 05/10/2014.

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62>. Acessado em 05/10/2014.

<sup>11</sup> Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=63>. Acessado em 05/10/2014.

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s737>. Acessado em 05/10/2014.

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=80&ler=c645>. Acessado em 05/10/2014.

<sup>14</sup> Maiores informações sobre a RedeSIC podem ser encontradas no link <http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/redes-sics>, acessado em 24 de setembro de 2014.

## 5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique. (Orgs.). **Políticas Públicas ó Coletânea**, v.2. Brasília: ENAP, 2006. p. 61-90.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo: APG, 2006. Acesso na internet em junho de 2014. Link não mais disponível.

OLLAIK, Leila; MEDEIROS, Jannan. Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

PAES, Eneida. A Construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 407-423, out./dez. 2011.

PIRES, Roberto. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas. Fiscais do Trabalho e cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.52, n.03, p. 735-769, 2009.

RUA. Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas ó Unidade IX ó A implementação de políticas públicas. [S.l., s.n.], [2013?]. Acesso na internet em junho de 2014. Link não mais disponível.

SILVA, Enid; SOUSA, Patrícia. A contribuição de políticas de transparência para a melhoria da qualidade da gestão pública: a implementação da Lei Acesso à Informação no Ministério do Planejamento. In CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, VI, 2013, Brasília. **Anais eletrônicos**. Brasília: CONSAD, 2013. Disponível em: <http://consadnacional.org.br/vi-congresso-consad-trabalhos-apresentados/>. Acesso em: 28 out. 2014.

WINTER, Soren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Orgs.). **Administração Pública ó Coletânea**. Brasília: ENAP, 2010. p. 209-228.

Patrícia Lima Sousa é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará e Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (2010). Ocupa o cargo efetivo de Advogada da União e atua como Coordenadora-Geral Jurídica de Atos Normativos da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: patilimasousa@gmail.com.