

## **A contribuição de políticas de transparência para a melhoria da qualidade da gestão pública: a implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento<sup>1</sup>**

**Enid Rocha Andrade da Silva  
Patrícia Lima Sousa**

### **I - Apresentação**

A Lei de Acesso à Informação no Brasil entrou em vigência em maio de 2012. Após ser sancionada pela Presidenta da República, em novembro de 2011, foi concedido um prazo de apenas 180 dias para que os órgãos e entidades públicos do país se preparassem e realizassem todos os procedimentos necessários para colocar em prática os princípios e as diretrizes da nova Lei.

A legislação brasileira de acesso à informação é considerada uma das mais avançadas do mundo em função de, pelo menos, três aspectos. O primeiro alude a sua abrangência, considerada muito ampla por incorporar em seu escopo os órgãos e entidades públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da esfera federal bem como aqueles que integram os governos estaduais e municipais, além das entidades não governamentais que recebem recursos públicos por meio de convênios ou termos de parceria. O segundo aspecto refere-se à obrigatoriedade estabelecida pela Lei brasileira de que os dados e informações públicas sejam disponibilizados ao cidadão em formato aberto, não proprietário, a fim de viabilizar um acesso livre de impedimentos legais, via software público. Finalmente, o terceiro aspecto, que coloca a Lei de Acesso à Informação do Brasil no conjunto das mais avançadas do mundo, concerne à determinação de que a disponibilização das informações públicas cumpram os requisitos de acessibilidade para permitir que todos os cidadãos possam acessá-las, independentemente de ser ou não pessoa com deficiência.

Com efeito, mesmo trazendo dispositivos tão avançados, como dados abertos e acessibilidade, o maior desafio aos gestores e dirigentes de órgãos e entidades públicos do Poder Executivo federal do Brasil que receberam a atribuição de conduzir o processo preparatório para a entrada em vigor da Lei, foi, de fato, o curto prazo estabelecido para sua implementação – apenas 180 dias.

Durante o período de preparação para o início de vigência da Lei, mesmo considerando-se que o serviço público brasileiro ainda carrega traços da cultura do sigilo, de forma geral, não foram registrados fortes resistências que pudessem ser consideradas impeditivas à regra do acesso à informação no âmbito da burocracia federal. Na verdade, a entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação encontra, no âmbito do Poder Executivo federal, um serviço público que já contempla inúmeros mecanismos em pleno funcionamento criados para favorecer a transparência e o controle social.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a todos os participantes do Comitê Gestor e dos Subgrupos para a Implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento, em especial à Eva Maria Chiavon, Secretária-Executiva do Ministério do Planejamento, pela coordenação geral do processo.

Com efeito, no Brasil, os principais desafios para a adequada implantação da Lei de Acesso à Informação são encontrados no âmbito do processo da gestão da informação nos órgãos públicos, cujos problemas foram potencializados em razão do curto prazo concedido para a entrada em vigor da Lei. Entretanto, por mais paradoxal que pareça, justamente no enfrentamento aos desafios relativos à melhor gestão da informação, que são encontradas oportunidades ímpares de melhoria da qualidade da gestão pública.

A partir da descrição do processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, este artigo pretende mostrar as inúmeras oportunidades que surgiram no campo da gestão da informação com potencial para contribuir com a melhoria da qualidade da gestão pública.

O presente artigo encontra-se dividido em 06 partes, incluindo esta breve apresentação. A segunda parte aborda os antecedentes da criação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, demonstrando que sua implementação ocorre no âmbito de um projeto político que colocou em prática várias ações e medidas governamentais com o objetivo de ampliar a transparência pública e o controle social. Por este motivo, sobre a escolha do modelo da Lei de Acesso à Informação no Brasil incidem avanços e constrangimentos de natureza institucional e de *path dependency policy*.

A terceira parte apresenta os principais dispositivos contidos na Lei de Acesso à Informação no Brasil. A quarta faz uma breve discussão da relação existente entre a necessidade de melhorar o processo de gestão da informação, visando atender às exigências de melhorar o acesso ao cidadão às informações públicas, com as oportunidades de melhoria da gestão pública. A quinta busca descrever o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério do Planejamento, procurando enfatizar as principais estratégias realizadas para fazer frente ao desafio de sua implantação em apenas 180 dias. Os aspectos que emergem do processo de implementação da Lei e que podem contribuir para a melhoria da gestão pública também serão destacados nesta parte. Na sexta e última são apresentadas as considerações finais.

## **II – Antecedentes da Criação da Lei de Acesso à Informação no Brasil**

Os mais importantes mecanismos existentes no Brasil para ampliar o acesso da população às informações governamentais foram criados em 2004, onde se destacam a implantação das Páginas de Transparência nos órgãos públicos federais e a criação do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União - CGU. Todavia, a institucionalização da participação da sociedade nas “coisas” de governo tem seu principal marco na Constituição Federal do país. A Constituição brasileira promulgada em 1988 absorveu grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade no campo das políticas públicas.

No Brasil, a luta por maior participação popular na esfera pública teve lugar no período da resistência à ditadura militar, principalmente a partir dos anos 70, quando os movimentos populares se organizaram em torno de demandas urbanas como educação, saúde, habitação, água, luz e transporte.

Reivindicava-se a criação de espaços por meio dos quais a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas necessidades e influir nas decisões sobre políticas públicas. Esse movimento teve influência importante na Constituição de 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã” justamente pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu texto mecanismos de participação da sociedade no processo decisório nacional e local.

De acordo com Avritzer (2002), a ampliação da esfera pública no Brasil na década de 1970 relaciona-se com o surgimento de vários fatores, tais como: o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias; a reavaliação, por parte de segmentos da sociedade, da ideia de direitos; a postura de defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações e a tentativa de diálogo com o Estado.

No campo da participação popular direta, a Constituição brasileira prevê o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. No tocante à democracia participativa, a Carta Magna criou os conselhos gestores de políticas públicas (nos níveis municipal, estadual e federal), com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas relacionadas à saúde, a crianças e adolescentes e à assistência social. Esse mecanismo faz com que a participação se torne um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil, pois esses conselhos assumem o papel de espaços institucionalizados para a manifestação social. Sua função, em geral, é propor e/ou deliberar sobre determinada política ou programa. Posteriormente, muitos desses conselhos passaram a desenvolver também conferências nacionais, espaços mais amplos de participação, em que representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para fortalecer e adequar políticas públicas específicas.

Com efeito, no Brasil, a participação social se impõe, portanto, como tentativa de influir nas definições e nas prioridades de investimentos e como garantia de controle da sociedade sobre a implementação de programas e ações governamentais. Diante da assunção ao poder de uma das forças políticas originárias do sindicalismo e dos movimentos sociais criados entre as décadas de 1970 e 1980, a participação social ganha novo impulso. Entre outras iniciativas para dinamizar o diálogo com a sociedade na administração pública, o governo federal, a partir de 2003, colocou em prática uma estratégia de apoio à realização de conferências nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas.

Até 2010 existia um total de 35 conselhos nacionais de políticas públicas que contavam na sua composição com representantes da sociedade civil, sendo que 16 (quase a metade) foram criados no período de 2003 a 2010.

Em torno da participação social nas conferências nacionais, assistiu-se neste período a uma situação inédita, pois nunca os segmentos organizados da sociedade haviam demonstrado tanto dinamismo nas mais diferentes áreas de políticas públicas. Entre 2003 e 2010 foram realizadas 73 Conferências Nacionais, mobilizando, de acordo com dados da Secretaria-Geral da Presidência da República, cerca de 5,0 milhões de pessoas, quando considerados os desdobramentos das conferências estaduais e municipais. Os novos temas tratados pelas conferências têm um significado muito importante para a luta de inúmeros segmentos e organizações da sociedade civil, na medida em que enseja a inserção do tema na agenda de políticas públicas do Governo Federal.

No tocante aos mecanismos de transparência pública, em 2004 foram criados as Páginas da Transparência e o Portal da Transparência, com o objetivo de ampliar o conhecimento e o controle social do uso dos recursos públicos por parte da sociedade. Na verdade, a criação desses serviços pode também ser visto como uma resposta governamental à crise política ocorrida em 2004, que colocou no centro da grande mídia do país as denúncias envolvendo ministros sobre o uso irregular de cartões corporativos. Sendo assim, por meio dos novos serviços criados para proporcionar maior transparência sobre o gasto público realizado, os cidadãos passaram a ter, por exemplo, acesso aos gastos federais efetuados por autoridades governamentais via cartões corporativos.

É importante citar que o Portal da Transparência, lançado em novembro de 2004, está entre os mais completos sítios do gênero existentes no mundo. Por meio do Portal, qualquer cidadão pode, sem a necessidade de senha, acompanhar a execução orçamentária dos programas e ações do Governo Federal. Neste serviço estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos a Estados e Municípios; os benefícios repassados diretamente às pessoas físicas; além dos gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços.

Por sua vez, as páginas de Transparência Pública, cujos conteúdos estão sendo transferidos para o Portal da Transparência, que estão sendo desativadas com a entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação, foram criadas para apresentarem os dados referentes às despesas realizadas por todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta do governo federal (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens. Esses serviços integram o conjunto de ações governamentais voltadas para o incremento do controle social e complementam os objetivos dos demais arranjos participativos existentes no país.

É importante destacar, ainda, como antecedente à criação da Lei de Acesso à Informação, a participação do Brasil na Open Government Partnership (OGP). A criação da OGP foi lançada pelo presidente dos Estados Unidos em setembro de 2010, na 65ª Assembleia Geral da ONU, e o Brasil foi o primeiro país convidado para a Parceria. Atualmente o Brasil e Estados Unidos são co-presidentes da OGP. A OGP, promoveu em abril de 2012, em Brasília, o primeiro encontro dos governos e dos representantes da sociedade civil dos 8 países membros e de outras dezenas de países que pretendem aderir à Parceria para o Governo Aberto.

Para fazer parte desta parceria os países precisam aderir a quatro critérios de elegibilidade: *transparência fiscal; acesso à informação; divulgações sobre políticos eleitos ou cargos públicos de alto escalão e engajamento do cidadão*. Sendo assim, o Brasil, ao implementar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de novembro de 2011), atende a mais um dos critérios de elegibilidade. Nesse contexto, à luz do amplo conjunto de instrumentos e mecanismos de participação social e de transparência pública existentes no Brasil, pode-se afirmar que a vigência recente da Lei de Acesso à Informação, em maio de 2012, dá continuidade ao processo em curso no país de fortalecimento da democracia brasileira por meio do estímulo à participação da sociedade civil na vida do Estado e do aumento do controle social sobre as ações governamentais.

Sendo assim, considerando as abordagens teóricas neoinstitucionalistas que defendem que as mudanças nas políticas públicas carregam o legado das políticas anteriores, pode-se afirmar que os avanços e os desafios da Lei de Acesso à Informação no Brasil têm muito do legado das políticas de participação social e de transparência públicas implantadas anteriormente. Não se deve negligenciar o caráter incremental das mudanças nas políticas públicas e o papel das ideias e da preferência dos atores.

Com efeito, refletindo sobre o legado dos avanços de políticas anteriores na nova Lei de Acesso à Informação, é importante considerar que o Brasil tem uma história de lutas e de conquistas dos movimentos sociais que resultaram na criação de um sem número de arranjos institucionais participativos no âmbito do ciclo das políticas públicas. No tocante aos desafios e dificuldades enfrentados para a implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, os legados de políticas anteriores incluem, com certeza, a capacidade administrativa e a capacidade da gestão da informação pública nos órgãos governamentais. As políticas previamente estabelecidas podem criar muitos dos limites e oportunidades nos contextos dos quais políticas públicas são concebidas e modificadas pelos atores politicamente ativos.

### **III – A Lei de Acesso à Informação Brasileira: Principais Dispositivos**

No Brasil, a Lei de acesso à Informação vem regulamentar dispositivos constitucionais, especialmente o art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que prevê que *“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*.

A nova Lei traz, realmente, muitos avanços em relação à legislação anterior. A título de ilustração e em razão da sua importância para a efetiva implementação dos ditames da Lei, destaca-se a obrigatoriedade de que de cada um dos órgãos e entidades da administração pública instale o Serviço de Informação ao Cidadão –SIC. A partir da Lei de Acesso, os cidadãos passam a contar com essa estrutura física específica que dispõe de servidores especialmente capacitados para o retorno aos pedidos de acesso à informação dos cidadãos num prazo máximo de 30 dias. Importante notar que, antes da existência do SIC, as demandas por acesso às informações abrangidas pela Lei de Acesso por parte da sociedade não contavam com um canal específico de comunicação com os órgãos e entidades. Era comum, por exemplo, as demandas por informações dos cidadãos percorrerem vários escaninhos da burocracia pública federal em busca de respostas adequadas.

A seguir apresentam-se os principais dispositivos da Lei de Acesso Informação do Brasil.

1. **Ampla abrangência:** Todos os órgãos e entidades dos três poderes nos três níveis federativos, inclusive as unidades descentralizadas, além das organizações não governamentais que recebem recursos públicos por meio de convênios e termos de parcerias.
2. **O Acesso é a regra e o sigilo é a exceção.** -Todas as informações não classificadas como sigilosas ou que não sejam de ordem pessoal relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem são públicas e, portanto, acessíveis a qualquer pessoa.

3. **Transparência Ativa:** - Obrigatoriedade da divulgação de um rol mínimo de informações a serem disponibilizadas nos sítios dos órgãos públicos em formato de dados abertos e com acessibilidade (informações institucionais, horário de funcionamento do SIC; despesas, licitações, contratos, convênios, remuneração dos servidores, respostas a perguntas frequentes, dentre outras).

4. **Transparência Passiva:** - Criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), que é a unidade física responsável pelo recebimento, processamento e gerenciamento das solicitações de acesso às informações que não estão disponibilizadas de forma ativa no sítio da internet de determinado órgão ou entidade público (interface direta dos órgãos com os cidadãos) O prazo para resposta aos requerentes é de até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias.

5. **Pedido não motivado:** -Os órgãos e entidades requeridos, de um modo geral, ressalvadas raras exceções previstas na própria Lei de Acesso, não podem exigir que o solicitante justifique/motive seu pedido.

6. **Classificação de Sigilo:** Anteriormente à Lei de Acesso à Informação, essa matéria encontrava-se regulada pela Lei nº 8.169, de 1991, e pelo Decreto nº 4.553, de 2002, que apresentavam quatro modalidades de classificação e prazos que chegavam a cinquenta anos, com possibilidade de prorrogação infinita. Com a Lei de Acesso, passaram a ser apenas três as modalidades de classificação (ultrassecreta, secreta e reservada) com prazo máximo de vinte e cinco anos, o qual permite uma única prorrogação.

Ademais, na nova lei, as hipóteses de classificação são mais objetivas, além de taxativas.

7. **Instâncias Recursais:** -Estabelecimento de no mínimo três instâncias recursais relacionadas ao mérito e à forma das demandas, com destaque para o papel da Controladoria-Geral da União que, verificando a procedência das razões do recurso, determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto na Lei de Acesso, e da Comissão Mista de Reavaliação das Informações, organização interministerial instituída pela Lei de Acesso, composta pelos titulares dos seguintes Ministérios: Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Advocacia-Geral da União; e Controladoria Geral da União.

8. **Proteção das Informações pessoais:** -Informações relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas terão acesso restrito a terceiros, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo de 100 anos. As exceções a esse sigilo são as seguintes: (i) expreso consentimento da pessoa, (ii) apuração de irregularidades, (iii) cumprimento de ordem judicial, (iv) defesa de direitos humanos e (v) proteção de interesse público preponderante.

9. **Órgão encarregado de monitorar a aplicação da lei:** Previsão da designação de órgão público responsável pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, com as seguintes atribuições, dentre outras: (i) promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação, (ii) treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública, (iii) encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação da Lei de Acesso. Por ocasião do decreto regulamentador da Lei (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012), foi definida a Controladoria Geral da União – CGU como essa instância de monitoramento. Cabe registrar que a CGU possui *status* de

Ministério e, conforme a Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, trata-se de órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições “*quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal*”.

#### **IV – A Melhoria da gestão da informação e os reflexos na melhoria da gestão pública**

De acordo com Pereira (2011)<sup>2</sup>, os mandatos presidenciais do ex presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999 a 2002) sofreram forte influência da visão neoliberal do Estado e da necessidade de reorganização do setor público. As orientações na direção de um Estado Mínimo colocava a administração pública em segundo plano. A partir de 2003, quando o ex presidente Lula assume a Presidência da República começam a ser realizadas ações no sentido de estruturar a administração pública para trabalhar a favor de um Estado que tinha como objetivo induzir o desenvolvimento.

Desta forma, sob a ótica da administração pública, nesse período inicia-se o processo de modernização do setor público, com a recomposição das carreiras típicas de Estado e a realização de concursos públicos, visando melhorar a capacidade da gestão pública. Com certeza, estas mudanças trouxeram aumento da eficiência da máquina pública. Entretanto, para Marini (2011)<sup>3</sup> o maior avanço no período foi o reconhecimento da importância da eficiência da gestão pública na agenda política, sobretudo quando vista sob a ótica de melhorar os serviços e o atendimento direto ao cidadão.

Outra mudança fundamental na gestão pública pós 2003 foi torná-la mais participativa, exigindo a introdução de novos mecanismos de transparência, controle social e de accountability. Para Marini (2011), as mudanças tecnológicas e as cobranças da sociedade foram os principais fatores propulsores da mudança na última década. Para este autor, a pressão da cidadania tem um peso muito grande na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Com efeito, a criação da Lei de Acesso à Informação pode, por sua vez, também ser compreendida como uma resposta do Estado a uma pressão da sociedade pela melhoria no processo de atendimento às demandas de acesso a informações produzidas e custodiadas pelos órgãos e entidades governamentais. O ciclo virtuoso que culmina na oportunidade de melhoria da gestão pública pode ser assim resumido, em cinco etapas, conforme descritas a seguir:

- 1- A sociedade pressiona para melhorar o acesso às informações públicas;

---

<sup>2</sup> Revista Gestão Pública e Desenvolvimento, citação de José Matias Pereira, professor de Administração Pública na Universidade de Brasília. Brasília, março de 2011.

<sup>3</sup> Revista Gestão Pública e Desenvolvimento, citação de Caio Marini, Diretor do Instituto Publix. Brasília, março de 2011.

- 2- Estado cria Lei de Acesso à Informação com dispositivos e princípios a serem cumpridos pelos órgãos e entidades públicos para propiciar melhor atendimento aos cidadãos que solicita acesso às informações governamentais;
- 3- Órgãos e entidades públicos melhoram o processo de gestão de informação a fim de cumprir as diretrizes da nova Lei (capacitação de servidores, maior uso da tecnologias, proteção e segurança da informação, melhores técnicas arquivísticas, criação de fluxo de informações mais ágeis, etc.)
- 4- Melhoria de processos e fluxos administrativos internos com impacto na atuação de gerentes e dirigentes, que passam a contar com maior organização das informações, com ampliação do uso da tecnologia e fluxos racionais e ágeis de troca de informações para subsidiar a tomada de decisões
- 5- Melhoria na qualidade da gestão pública.

### **Ilustração Gráfica do Ciclo Virtuoso da Melhoria da Gestão da Informação**

Além dos aspectos citados acima, que se constituem em ferramentas de melhoria da gestão de processos na administração pública, destacam-se ainda outras externalidades da implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil que podem contribuir para a melhor alocação dos recursos públicos (administrativos, humanos e financeiros). Tais externalidades encontram respaldo na literatura sobre transparência e participação cidadã, sobretudo em estudos publicados pela OCDE.(Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Com a vigência da Lei de Acesso à Informação, as informações intermediárias (atas de reuniões, estudos, pareceres e notas técnicas, dentre outros) que subsidiam à tomada de decisão de agentes públicos para a elaboração de políticas e programas governamentais serão também de acesso público. Com efeito, a publicização dos atos e dos mecanismos que pautam as decisões dos agentes públicos que atuam no processo da *Definition Policy Agenda* pode contribuir para reduzir as decisões de implementação de políticas que não tenham por base o interesse público, na medida em que possibilita o acesso da sociedade a informações sobre políticas ainda em discussão.

### **V – Processo de Implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério do Planejamento: desafios e oportunidades**

A partir da sanção da Presidenta da República à Lei de Acesso à Informação, em novembro de 2011, os órgãos e entidades públicos iniciaram os procedimentos de implementação da Lei, a fim de que em 16 de maio de 2012 qualquer pessoa já pudesse ter acesso a todas as inovações introduzidas pela nova legislação. No âmbito da Administração Pública federal como um todo foi montada uma estratégia de orientação e acompanhamento da implementação da Lei nos órgãos e entidades públicos do Poder Executivo, coordenada por três Ministérios: Casa Civil da Presidência da República, Controladoria Geral da União e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Referida estratégia visava dar conta principalmente das ações emergenciais que deveriam estar concluídas até a entrada em vigência da Lei. Dentre as principais ações emergenciais a serem providenciadas no prazo de 180 dias, encontravam-se: (i) a criação em todos os órgãos da página da transparência ativa, contendo o rol mínimo das informações determinadas por Lei de forma,

padronizadas e atualizadas; (ii); a regulamentação da Lei, com vistas a detalhar as regras nela previstas para garantir a aplicabilidade ideal do novo marco legal, (iii) a criação e a instalação física do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, funcionando a partir de um fluxo interno e externo para a tramitação dos pedidos apresentados pelos cidadãos para permitir respostas no prazo determinado pela Lei; (iv) a classificação das informações sigilosas de acordo com os parâmetros da nova Lei;; (v) a disponibilização das informações em formato aberto não proprietários e acessíveis para pessoas com algum tipo de deficiência.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão é órgão central da Administração Pública federal, por onde tramitam, praticamente, todas as informações e processos dos órgãos federais. É órgão coordenador e responsável pela operacionalização dos principais sistemas estruturantes da administração pública federal, a saber: Sistema de Pessoal Civil (SIPEC); Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP); Sistema de Convênios da União com estados e municípios e organizações da sociedade civil (SICONV); Sistema de Compras Governamentais – Comprasnet, dentre outros. Dada sua natureza de órgão central e de coordenação, o Ministério do Planejamento desempenhou papel fundamental na orientação da implementação da Lei de Acesso aos demais órgãos setoriais e também na disponibilização do acesso às informações contidas nos sistemas estruturantes sob sua coordenação.

Para além do papel desempenhado externamente, o Ministério do Planejamento enfrentou ainda o desafio de implantar os dispositivos da Lei de Acesso em seu âmbito interno. Este desafio era tanto maior quanto mais se sabia que as ações que realizava se transformavam em espelho para os demais órgãos e entidades da Administração Pública federal, que buscavam copiar sua forma de implementação. A magnitude dos desafios da implantação da lei de acesso à informação no âmbito interno do MP pode também ser avaliada quando se considera o tamanho de sua estrutura. O Ministério do Planejamento abriga oito grandes Secretarias, a saber: (i) Secretaria de Orçamento Federal; (ii) Secretaria de Planejamento e Investimento; (iii) Secretaria de Programa de Aceleração do Crescimento; (iv) Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação; (v) Secretaria de Gestão Pública; (vi) Secretaria das Relações de Trabalho; (vii) Secretaria do Patrimônio da União; e (viii) Secretaria de Assuntos Internacionais. Além desse conjunto de unidades internas, o MP ainda atua como órgão supervisor de duas entidades, que, no processo de implementação da Lei de Acesso, precisavam ser orientadas e coordenadas: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

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 números de reuniões, articulações, debates e providências urgentes.

O processo de implantação da Lei no MP demandou o desenvolvimento de ações nas seguintes áreas, as quais se relacionam com cada um dos subgrupos criados: (i) regulamentação da Lei, uma vez que vários dispositivos incluídos na nova legislação demandavam detalhamento, definição de atribuições, etc.; (ii) organização da informação arquivística, processual e documental; (iii) criação do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC para dar acesso ao cidadão por meio da transparência passiva; (iv) classificação e re-classificação das informações sigilosas de acordo com os parâmetros da nova Lei; (v) gestão eletrônica de documentos; (vi) organização dos dados e informações veiculadas em formato digital para a criação da página da transparência, determinado pela Lei; (vii) Ampliação da oferta de dados governamentais em formato aberto; e (viii) promoção da cultura da transparência.

Observa-se que o conjunto de áreas que demandou ações de melhoria e adequação com vistas ao atendimento da nova Lei-apresenta elevado potencial de contribuição para a melhoria geral da gestão pública no Ministério do Planejamento, pois impacta os fluxos de forma positiva na gestão da informação produzida pelo MP ou naquela que, produzida por outros órgãos, tramita entre suas secretarias em busca de decisão de seus gestores e dirigentes.

Os itens abaixo descrevem como ocorreu o processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo federal bem como aborda cada uma das áreas que demandaram intervenção visando melhorar ou adequar seus processos para o atendimento da nova Lei. São apontadas também, abaixo, as oportunidades de melhoria para a gestão pública como um todo decorrentes do processo de implementação da Lei.

### **V.1 – Participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no processo de elaboração do Decreto n° 7.724, de 2012, que regulamenta a Lei n° 12. 527, de 2011**

A lei brasileira de acesso à informação (Lei n° 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011), previu em seu art. 47 um prazo de 180 dias para o início de sua vigência, de modo que até 16 de maio de 2012 o Estado Brasileiro deveria estar preparado para sua implementação. No plano normativo, essa implementação teve como fator de extrema relevância a regulamentação da LAI, atividade inserida na atribuição do Presidente da República de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, conforme preceitua o inciso IV do art. 84 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, abaixo transcrito:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

No ordenamento jurídico brasileiro, segundo nos ensina o administrativista Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, o decreto de natureza regulamentar tem por objeto fixar:

(...) as regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada<sup>4</sup>.

Nessa perspectiva, o decreto regulamentar, embora nem sempre imprescindível para a execução de uma lei - tendo em vista que muitas leis trazem em seu bojo o esgotamento da matéria, sem que haja espaço para o detalhamento de seu conteúdo por decreto -, em grande medida contribui para o aprimoramento da aplicação da norma que lhe serve de fundamento. No caso da Lei de Acesso, o regulamento teria como uma de suas funções primordiais conectar os ditames genéricos e abstratos da lei ao funcionamento prático do Poder Executivo federal, com vistas a uma melhor operacionalização da norma e conseqüente eficiência na prestação das informações abrangidas por seu escopo.

Tendo em vista esse objetivo, de promover da maneira mais efetiva possível à aplicabilidade da Lei no âmbito do Poder Executivo federal, o processo de elaboração do seu regulamento, capitaneado pela Casa Civil da Presidência da República, contou com a participação de todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal - APF que seriam mais impactados com a sua vigência. Nesse contexto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por sua natureza intersetorial e por ser o órgão central dos principais sistemas estruturantes da APF, conforme visto anteriormente, teve papel de destaque em todas as fases de elaboração do regulamento da LAI.

A atuação do MP foi coordenada pelo subgrupo 1 do Grupo de Trabalho instituído para tratar da implementação da Lei, denominado “Regulamentação” e integrado por representantes da Consultoria Jurídica e da Assessoria de Controle Interno, podendo esse processo de construção do regulamento ser dividido em duas facetas: relação do MP com os demais órgãos e entidades da APF, nas discussões na Casa Civil da Presidência da República; e relação do subgrupo 1 com os demais subgrupos do GT e com as diversas unidades administrativas internas do MP.

A dinâmica desse trabalho consistiu numa intensa e constante troca de informações entre os diversos órgãos e entidades participantes das discussões da proposta de decreto, discussões essas pautadas pelas especificidades dos órgãos e entidades e pela busca do modelo que possibilitasse maior efetividade da LAI na perspectiva do solicitante da informação, sempre com foco nos princípios previstos no art. 3<sup>o</sup> da lei em comento.

---

4 **BANDEIRA DE MELLO**, Oswaldo Aranha. Princípios Gerais de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Forense, 1969, v. 1, p. 314 e 316.

5 Art. 3<sup>o</sup>. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Acerca dessa pluralidade de visões na construção do projeto de decreto no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, pode-se destacar o papel da Controladoria-Geral da União como difusora das experiências na implementação das leis de acesso à informação em diversos países, as contribuições do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores para a compreensão de hipóteses de sigilo fundadas na defesa e na soberania nacionais ou na integridade do território nacional bem como na necessidade de proteger a condução de negociações ou as relações internacionais do País, as considerações do Ministério da Justiça sobre a importância da preservação e da divulgação do patrimônio documental do País e as colaborações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como interlocutar das preocupações referentes aos temas afetos aos sistemas estruturantes por ele gerenciados.

No caso das discussões internas do MP, as especificidades, dúvidas e dificuldades identificadas na fase de preparação para a efetiva implementação da Lei e que possuíam íntima relação com a proposta de regulamentação foram levantadas a partir da interação entre o Subgrupo de Regulamentação e os outros subgrupos bem como pela articulação com todas as unidades do MP, que foram instadas a se manifestar sobre os diversos temas trazidos pela Lei, dentre os quais se destacam: (i) alcance dos conceitos básicos (informação, documento etc.), (ii) proatividade na divulgação de informações, com atenção ao conteúdo e ao modo da divulgação, formato do serviço de informações ao cidadão; modo de apresentação e atendimento de pedidos feitos via transparência passiva, modelo da dinâmica recursal, à composição e ao funcionamento da instância recursal máxima, proteção e controle de informações sigilosas, caracterização e tratamento das informações pessoais, dentre outros assuntos.

As considerações apresentadas por todos os grupos do GT e pelas unidades do MP foram sistematizadas pelo Subgrupo de Regulamentação e validadas pelo Comitê Gestor da implementação da Lei de Acesso no Ministério do Planejamento ao longo dos meses de janeiro a abril de 2012, tendo sido levadas às discussões da proposta de regulamento na Casa Civil, que culminaram na edição do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Como demonstração do importante papel do Ministério do Planejamento na implementação da Lei não só no seu contexto interno, mas para toda a Administração Pública Federal, o decreto de regulamentação atribuiu ao MP competências específicas sobre o tema<sup>6</sup>. Veja-se:

<sup>6</sup> “Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos [arts. 7o e 8o da Lei no 12.527, de 2011](#).

(...)

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

(...)

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, **jetons** e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;”

“Art. 8º Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

I - conter formulário para pedido de acesso à informação;

II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

Além dessas atribuições, importante destacar que, de acordo com o Decreto n° 7.724, de 2012, o MP integra a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, instância interministerial que constitui o último grau de recurso no tocante aos assuntos da Lei, além de possuir a competência de “estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da [Lei no 12.527, de 2011](#).”.

Em face de todo o exposto, é possível concluir que o processo de elaboração do regulamento da Lei de Acesso à Informação no Brasil, no que concerne ao Poder Executivo federal, efetivou-se num contexto de debates democráticos, envolvendo os principais órgãos e entidades da Administração Pública federal, tendo contado com intensa e decisiva participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Não se tem dúvida de que essa dinâmica, por ter envolvido diversos pontos de vista, aliando desde a visão jurídica teórica até os aspectos práticos mais corriqueiros impactados pela LAI, será reconhecida como fator de indiscutível relevância para a aplicação da LAI de maneira mais eficiente e consentânea com a garantia do direito ao acesso a informação.

## **V.2 - Organização e Gestão da Informação**

A atribuição da gestão da informação arquivística e documental no Ministério do Planejamento cabe à Coordenação da Documentação e Informação – CODIN, unidade da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, que integra a Secretaria Executiva do Ministério. O diagnóstico elaborado pelo Subgrupo responsável por esta área no processo de implantação da Lei afirmava que a CODIN vinha de um processo de promoção de várias iniciativas para implementar a Política de Gestão Documental no MP. No ano de 2000 havia sido criada a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos – CPAD, tendo sido normatizado o gerenciamento de documentos com a instituição do Sistema de Controle de Processos e Documentos – CPROD – como sistema oficial do MP; em 2004, foi criado o Projeto Arquivo Vivo, com o objetivo de organizar os acervos das diversas unidades administrativas do MP (Portaria MP n° 260 de 30.10.2004); posteriormente foram constituídas a Subcomissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SubSiga e a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPAD'S.

---

III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.”

“Art. 69. Compete à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto, por meio de ato conjunto:

I - estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização; e

II - detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC.”

Apesar das do esforço dessas comissões para o alcance de suas finalidades, as orientações por elas emanadas em grande parte não foram seguidas pelas diversas áreas do Ministério, o que prejudicou sobremaneira o acesso ao documentos produzidos e acumulados pelo Ministério bem como a sua guarda. A leitura dos principais problemas que a área apresentava em seu diagnóstico apontava que a implantação da Lei de Acesso poderia ser uma oportunidade para melhorar a qualidade da gestão da informação, pois com o novo cenário relativo ao acesso às informações produzidas e custodiadas pelos órgãos e entidades públicos seria essencial à implantação de estratégias para solucionar os problemas identificados. Diante desse contexto, foram propostas várias medidas e soluções de melhoria, tais como:

- Revisar as normas internas de gestão de documentos referentes às rotinas de classificação, trâmite e arquivamento de documentos;
- Propor normas que estabeleçam padrões básicos de organização e facilidade de recuperação nos ativos de informação identificados;
- Enviar memorando circular definindo que todas as unidades do MP observem e cumpram as normas de gestão documental;
- Realizar diagnóstico situacional (planos de ação), chamando atenção para os aspectos e oportunidades de melhoria da qualidade da gestão documental;
- Fortalecer a área de gestão documental, realizando levantamento qualitativo e quantitativo da equipe necessária para atender à demanda das atividades de gestão documental no âmbito do MP.
- Capacitar servidores do MP nas técnicas e procedimentos de gestão documental;
- Elaborar e implantar Plano de Gestão Documental específico para as áreas gestoras de Patrimônio da União (Superintendências); e
- Definir estratégia de organização dos acervos intermediários e permanentes que estão sob a responsabilidade do MP.

### **V.3 - Transparência Ativa – Criação do Serviço de Informação ao Cidadão**

A implantação do Serviço de Informação ao Cidadão revestiu-se da importância de determinação explícita constante da Lei de Acesso à Informação. O diagnóstico realizado pelo Subgrupo no processo de implantação da Lei apontava a existência no MP de diversos serviços descentralizados que prestavam informações ao cidadão. Entre estes se destacavam (i) a Ouvidoria do Servidor, que coloca à disposição dos servidores ativos, aposentados e pensionistas sistema que permite a recepção de dúvidas, reclamações, denúncias e outras manifestações, acompanhando a apuração e dando-lhes retorno sobre sua demanda; (ii) os Núcleos de Atendimento ao Público – NAP's, da Secretaria de Patrimônio da União, presentes nas Superintendências Regionais de Patrimônio da União - SPU e o (iii) Fale Conosco, canal oficial que realiza interação com o cidadão na resposta às dúvidas relacionadas ao Ministério.

Todavia, o diagnóstico chamava atenção para o fato de que nenhum destes serviços atuava de forma centralizada. Desse modo, a implantação do SIC enfrentaria os desafios de entender os fluxos de informação dos canais existentes e de desenhar novo fluxo de informação que pudesse ter agilidade e confiabilidade para a tramitação dos pedidos sobre acesso à informação dos cidadãos, no prazo determinado pela Lei.

No processo de implantação do SIC também foram identificadas oportunidades de melhoria da gestão, pois dentre os procedimentos relacionados à sua instalação se encontravam, dentre outros, os seguintes: (i) promoção de diagnóstico de pontos focais responsáveis pela prestação de informação nas diferentes unidades administrativas no MP; (ii) identificação das informações mais solicitadas pelos cidadãos; (iii) identificação das fontes das informações produzidas e custodiadas no MP; (iv) criação e capacitação de rede de informantes qualificados a responder os pedidos de acesso à informação.

#### **V.4 – Classificação das Informações Sigilosas**

A Lei de Acesso à Informação mudou as categorias de classificação de sigilo e os prazos em que as informações sigilosas devem permanecer restritas ao acesso por parte dos cidadãos. No processo de implantação da Lei no MP, o diagnóstico realizado sobre o assunto destacava que o Ministério do Planejamento não detinha nenhuma informação classificada em qualquer grau de sigilo. No entanto, para atender os critérios da nova Lei foi necessário realizar um levantamento junto a todas as áreas para identificar temas e documentos passíveis de classificação, de acordo com os novos parâmetros. As informações identificadas como potencialmente sigilosas deveriam ser classificadas pela autoridade competente definida em Lei.

As oportunidades de melhoria na gestão da informação que emergiram do conjunto de atividades desenvolvidas para o cumprimento da Lei no tocante à classificação das informações sigilosas foram, dentre outras, as seguintes:

- Criação de Comissão Interna para subsidiar a autoridade competente no processo de classificação e reclassificação das informações, bem como para auxiliar às autoridades nas repostas aos recursos interpostos pelos cidadãos que discordem da classificação. Importante esclarecer que, até o advento da nova Lei, o MP não contava com instância para esta finalidade, apesar de custodiar informações que requerem segurança e algum grau de sigilo.
- Adaptação no Sistema de Controle de Processos e Documentos – CPROD para o oferecer suporte à classificação da informação sigilosa conforme a Lei; e
- Envio de orientação aos servidores do MP responsáveis por classificar informações nos diferentes graus de sigilo e aos responsáveis pelo recebimento e movimentação de processos, quanto aos procedimentos de classificação, registro, tramitação e guarda dos dados e informações sigilosos.

#### **V.5 – Gestão Eletrônica de Documentos**

O processo de implementação da Lei de Acesso no MP representava, para os responsáveis pelo processo, um momento de oportunidade para modernizar a gestão documental do Ministério. O diagnóstico desta área apontava que a gestão de documentos nas diversas unidades era substancialmente realizada de forma física. Destacava a existência de iniciativas pontuais de digitalização de documentos e processos – como a realizada pela Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria de Assuntos Internacionais. Contudo, para melhorar a capacidade de gestão documental do Ministério, mostrava-se necessário expandir tais iniciativas para as demais secretarias.

Além disso, percebia-se também a existência de lacuna expressiva no que diz respeito à gestão de fluxos de trabalho e processos, que requeriam melhorias. Para implantar a gestão eletrônica dos documentos foram identificadas algumas atividades que, se realizadas, poderiam contribuir muito para trazer ganhos em eficiência, redução de custos e efetividade na gestão de processos e documentos, melhorando a qualidade da gestão documental no MP: (i) mapeamento de fluxos de trabalho e processos; (ii) implantação incremental de sistema digital integrado no MP para gerenciamento de processos e documentos; e (iii) padronização de fluxos de trabalho e documentos.

## **V.6 – Transparência Ativa e Dados Abertos**

A Lei de Acesso à Informação determinou que as informações de interesse coletivo ou geral devem ser divulgadas de ofício pelos órgãos públicos, de forma ativa. Além disso, a lei estabeleceu um rol mínimo de informações que os órgãos e entidades públicas deveria obrigatoriamente divulgar em seus respectivos sítios na internet.

O rol de informações obrigatórias a serem disponibilizadas de forma ativa pelos órgãos públicos envolvem informações das seguintes naturezas: (i) institucionais; (ii) sobre ações e programas; (iii) sobre despesas; (iv) sobre licitações, contratos e convênios; (v) sobre os servidores; (vi) sobre patrimônio da união e (vii) sobre auditorias; dentre outras.

Com o objetivo de organizar a página da transparência ativa com as informações estabelecidas na Lei, foi necessário o desenvolvimento de ações de identificação de fontes, de tratamento, de atualização e de padronização das informações. Além disso, foram desenvolvidas ações com o objetivo de implementar soluções de disseminação de dados dentro do governo federal nos moldes de dados abertos.

O diagnóstico da situação desta área mostrava que as informações obrigatórias para a divulgação ativa já estavam, de maneira geral, disponíveis no site do Ministério. No entanto, encontravam-se dispersas, desatualizadas e em linguagem inacessível ao cidadão comum. Além disso, o diagnóstico apontava a necessidade de ampliar a oferta das informações dos sistemas estruturantes em formato aberto.

As oportunidades de melhoria da qualidade da gestão da informação se deram no campo das medidas que estão sendo realizadas para modernização do sitio da internet do Ministério, na atualização das estatísticas produzidas e divulgadas pelo MP; na melhoria da linguagem e da comunicação do sitio com a sociedade; na identificação das perguntas e respostas frequentes encaminhadas, na padronização da linguagem, dentre tantos outros aspectos de modernização.

## **V.7 – Cultura da Transparência**

De uma área de atuação denominada “Cultura da Transparência” no processo de implementação da Lei de Acesso no MP objetivava-se realizar ações junto aos servidores e dirigentes que contribuíssem para romper com a cultura do sigilo. O diagnóstico produzido pelo Subgrupo responsável por esta temática levou em consideração os dados de uma pesquisa divulgada pela CGU em 2011, a qual detectava que a resistência à abertura de informações por parte de servidores públicos poderia ser um obstáculo à implantação da nova Lei.

Embora não tenham sido identificadas fortes resistências ao novo paradigma de publicidade trazido pela Lei de Acesso à Informação, o diagnóstico apontava alguns problemas que reforçava a cultura do sigilo e representavam dificuldades para o fomento de uma cultura da transparência no MP. Dentre os problemas citam-se; (i) ausência de gestão integrada de comunicação social que permita políticas de relacionamento com os diferentes públicos internos e externos; (ii) falta de estruturas e recursos humanos para a gestão integrada de comunicação; (iii) limitações nos sistemas de tecnologia da informação que dificultam a implantação de mecanismos de acesso facilitado à informação.

Diante deste diagnóstico foram identificadas várias oportunidades de atuação no campo da cultura e na mudança de valores dos servidores públicos e de melhoria do fluxo comunicacional interno e externo. Estas ações foram vistas como oportunidade de ampliar a transparência e o controle social, a partir de trabalhos a serem desenvolvidos junto aos servidores.

## **VI – Considerações Finais**

O processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil vem exigindo a modernização de vários mecanismos de gestão da informação nos órgãos públicos, destacando-se, dentre outros, (i) a revisão e o aprimoramento da política de gestão documental, (ii) a necessidade de implantação de gestão eletrônica de documentos, com vistas a promover maior agilidade e racionalidade na tramitação interna e externa de documentos e processo, (iii) a sistematização de medidas mais transparentes para a classificação de informações sigilosas, (iv) a profissionalização do atendimento aos pedidos de solicitação de acesso à informação pelos cidadãos, a partir da exigência de implantação de serviços específicos que devem cumprir prazos e qualidade no retorno das informações aos cidadãos; e (v) a ampliação da utilização de tecnologia da informação na relação intra-agentes públicos e entre esses e os cidadãos, a exemplo dos Governos Eletrônicos e da utilização de formatos abertos para disponibilizar as informações públicas.

No recente processo de implantação da Lei na Administração Pública federal, todos esses processos foram mobilizados, demonstrando elevado potencial para o desenvolvimento de oportunidades de melhorias no processo da gestão da informação, que, por meio de um círculo virtuoso, é capaz de contribuir com a melhoria da qualidade da gestão pública. Apesar de a Lei de Acesso à Informação do Brasil estar vigente há apenas três meses, até o momento em que se escreve este trabalho, seu intenso processo de implantação e, principalmente, a observação do seu funcionamento por meio do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério do Planejamento, trouxe várias lições que podem ser aprendidas e incorporadas como oportunidades para melhorar a qualidade da gestão pública no país.

O ciclo virtuoso que culmina na oportunidade de melhoria da gestão pública pode ser assim resumido, em cinco etapas, conforme descritas a seguir:

- 1- A sociedade pressiona para melhorar o acesso às informações públicas;
- 2- Estado cria Lei de Acesso à Informação com dispositivos e princípios a serem cumpridos pelos órgãos e entidades públicos para propiciar melhor atendimento aos cidadãos que solicita acesso às informações governamentais;

- 3- Órgãos e entidades públicos melhoram o processo de gestão de informação a fim de cumprir as diretrizes da nova Lei (capacitação de servidores, maior uso da tecnologias, proteção e segurança da informação, melhores técnicas arquivísticas, criação de fluxo de informações mais ágeis, etc.)
- 4- Melhoria de processos e fluxos administrativos internos com impacto na atuação de gerentes e dirigentes, que passam a contar com maior organização das informações, com ampliação do uso da tecnologia e fluxos racionais e ágeis de troca de informações para subsidiar a tomada de decisões
- 5- Melhoria na qualidade da gestão pública.

## VII – Bibliografia

AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 1969, v. 1, p. 314 e 316.

BARBOSA, Ricardo, PAIM, Isis. In: PAIM, Isis(Org.). *A Gestão da Informação e do Conhecimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. Cap.1, p.7-31.

Brasil, Lei 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, regulamenta dispositivos da Constituição Federal.

HALL, P. & TAYLOR, R. (2003), "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, 53: 193-223

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Comitê Gestor, Planos de Ação dos Subgrupos para a implementação da Lei de Acesso à Informação, Brasília – março de 2012, (documento não publicado).

Revista Gestão Pública e Desenvolvimento, março de 2011 – “os vinte anos da Revista Gestão Pública e Desenvolvimento”, PP 16-20 Brasília, -2011.

Brasil, Secretaria-Geral-PR – Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade, Brasília, 2010- 2ª edição. Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/democracia-participativa>

Silva, Enid Rocha A. Participação Social e as Conferencias Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003 -2006. In IPEA, Texto para Discussão nº 1378, Brasília, 2008.

## Resenha biográfica

**Enid Rocha Andrade da Silva**, economista graduada pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, mestre em economia regional pelo Centro de Planejamento Regional e Urbano da Universidade Federal de Minas Gérias – CEDEPLAR e doutoranda em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. É pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, desde 1986, onde atuou na elaboração e coordenação de inúmeras pesquisas no campo das políticas públicas. No período de 2006 a 2008 foi Subsecretária de Participação Social na Secretaria-Geral da Presidência da República. Em 2011 atuou como assessora na Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento. É Diretora de Comunicação e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, desde maio de 2012.

Contato: [enid.rocha@enap.gov.br](mailto:enid.rocha@enap.gov.br); <http://www.enap.gov.br>; tel.: +55-61-2020-3021

***Patrícia Lima e Sousa***, Advogada da União e Coordenadora – Geral Jurídica de Atos Normativos da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
Contato: [patricia.sousa@planejamento.gov.br](mailto:patricia.sousa@planejamento.gov.br)