

# Revista da CGU

Brasília • Volume 7 • Nº 10 • Jan/Jun 2015



# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 7 • Nº 10 • Jan/Jun 2015

Controladoria-Geral da União

Valdir Moysés Simão

**Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União**

Carlos Higinio Ribeiro de Alencar

**Secretário-Executivo**

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

**Secretário Federal de Controle Interno**

Luís Henrique Fanan

**Ouvidor-Geral da União**

Waldir João Ferreira da Silva Júnior

**Corregedor-Geral da União**

Patricia Souto Audi

**Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção**

---

Revista da CGU / Presidência da República

Semestral

[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

---

**Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 – Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** [revista@cgu.gov.br](mailto:revista@cgu.gov.br)

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

# Índice

## **Avaliação de impacto das auditorias da CGU nos recursos do FUNDEF**

*Impact assessment of the CGU audits in Fundef resources*

*Gustavo Frederico Longo*

10

## **A Fiscalização nos Empreendimentos de Mobilidade Urbana após a Vigência da Lei N.º 12.587, de 2012**

*The surveillance in urban mobility developments after the law 12.587/2012*

*Carlos Alberto Ayupe Vitoi*

35

## **Tomada de Contas Especial – Uma Análise Retrospectiva**

*Tomada de Contas Especial - A Retrospective Analysis*

*Alexandre Ávila Furiati*

49

## **A Participação Social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como Elemento de Aperfeiçoamento da Gestão Pública**

*Social Participation, Through the Access to Information Law, as an Improvement of Public Management*

*Antonio José da Silva Barros*

67

## **Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão**

*Transparency in the municipal public sector: an analysis of Brazilian's State Capitals electronic portals based on a decision aid tool*

*Rogério João Lunkes*

*Mauricio Vasconcellos Leao Lyrio*

*Gissele Souza de Franceschi Nunes*

*Kelly Arent Della Giustina*

*Kelly da Silva*

88

# **A Participação Social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como Elemento de Aperfeiçoamento da Gestão Pública**

## *Social Participation, Through the Access to Information Law, as an Improvement of Public Management*

**Antonio José da Silva Barros\***

### **Resumo**

A Lei de Acesso à Informação inaugurou um novo paradigma nas relações entre Estado e sociedade no Brasil. Entretanto, o tempo exíguo que as instituições públicas tiveram para se adaptar indica que ferramentas de gestão possivelmente precisaram ser adotadas para promover as mudanças desejadas. Se o cumprimento da nova legislação é uma das condições necessárias ao desenvolvimento de um clima de confiança no governo e de percepção de valor público por parte dos cidadãos - o que promove um ambiente cada vez mais adequado à participação social -, torna-se indispensável o tratamento da questão relativa às “informações inexistentes”. Para tanto, será realizado um estudo sobre a atuação dos órgãos públicos para mitigar o problema entre os anos de 2012 e 2013, quais se destacaram positivamente e as hipóteses associadas ao desempenho. Por fim, um estudo de caso aprofunda a análise desse panorama e verifica se houve efetivos ganhos de gestão pela incorporação dos mecanismos utilizados.

*Palavras-chaves: Lei de acesso à informação, Participação social, Gestão pública*

### **Abstract**

The Access to Information Law inaugurated a new paradigm in the relation between state and society in Brazil. However, the extremely short time that public institutions had to get adapted indicates that some management tools were possibly adopted to promote the desired changes. If compliance with the new legislation is a condition for the development of a atmosphere of trust in government and for the citizens to perceive public value - which promotes an increasingly appropriate social participation environment - that is indispensable to give treatment to the matter of “missing information”. In order to examine that, a study on the performance of public agencies that mitigate the problem between 2012 and 2013 must be conducted, revealing those which stood out positively and the hypotheses related to that performance. Finally, a case-study should be carried out to deep this scenario analysis and to check whether there are effective earnings on management by the incorporated tools.

*Keywords: Access to Information Law, Social Participation, Public Management*

\*Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Presidente do Observatório Social de Brasília.

## I. Introdução<sup>1</sup>

Na administração pública brasileira, há uma crescente utilização de recursos informacionais para a geração de produtos e serviços demandados e ofertados à sociedade. Não obstante a necessidade cotidiana de implantar mecanismos eficientes para a gestão de seus processos e projetos, as organizações públicas se viram obrigadas, com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação e Dados Públicos (LAI) a partir de maio de 2012, a produzir, organizar e fornecer à sociedade informações públicas em prazos consideravelmente exíguos para a tradição do Estado brasileiro de pouco precaver-se para enfrentar novos desafios.

Em que pese o governo federal ter mobilizado esforços e recursos para que a Lei começasse a ser cumprida no tempo devido, em decorrência desse despreparo, muitos problemas evitáveis ocorreram, tais como atrasos nas respostas e indefinição de quem era a competência para responder. As dificuldades evidenciaram que as instituições públicas e suas capacidades operacionais não foram adequadamente planejadas para atender aos cidadãos, mesmo antes da legislação de acesso à informação.

Para dar conta dessa nova demanda, as entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal precisaram se adaptar em muito pouco tempo. Se não havia adequadas condições internas, é razoável supor que novas soluções tiveram que ser rapidamente assimiladas. Assim, ao passo em que a coleta, manutenção e disponibilização de informações internas exigiam a utilização de novas ferramentas para a gestão da informação e do conhecimento, esses instrumentos poderiam estar sendo utilizados não somente para resolver os problemas pontuais enfrentados, mas em outras áreas dessas instituições públicas, de modo integral e permanente.

Nesse sentido, este estudo pretende aferir se a participação social, por meio da LAI, contribui para o aprimoramento da gestão pública, incentivando a criação de soluções que, uma vez implementadas, podem se estender a outras áreas das entidades que as adotam e não ficam circunscritas apenas às que têm competência para responder ao cidadão. Para tanto, será necessário verificar se são estabelecidas correlações entre as medidas tomadas e a incorporação de melhorias e inovações que promovam o desenvolvimento da gestão, de uma forma geral.

Além de apresentar o cenário do cumprimento da LAI nos seus dois primeiros anos de vigência, o estudo pretende descobrir se caminhos trilhados pelas experiências mais bem-sucedidas podem contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública. Em primeiro lugar, auxiliando as instituições que estejam com dificuldades para cumprir a lei a melhorar seus indicadores específicos de desempenho. Por outro lado, novas técnicas e ferramentas poderão ser conhecidas e assimiladas por parte das entidades públicas com menor maturidade em gestão.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi produzido como trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Faz-se imperioso o agradecimento à fundamental orientação prestada pelo Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires.

O presente trabalho se divide em cinco outras partes. A primeira consiste em realizar uma revisita à literatura específica para promover o alinhamento de alguns conceitos, pressupostos para a compreensão do artigo. Outra seção trata da contextualização da pesquisa, explicitando o problema da “informação inexistente”, no âmbito do cumprimento da Lei. A terceira parte pretende apresentar um panorama que permita a identificação de casos elegíveis para estudo, com hipóteses associadas, suposições de ganhos e estatísticas que embasam as interpretações do estado de coisas apresentado. Na seção seguinte, pretende-se realizar um estudo de caso - explicitando os critérios da escolha - para verificar a assimilação de melhorias oriundas do cumprimento da LAI. Por fim, na conclusão, se verificará se os objetivos do trabalho foram alcançados - e em que medida -, e se a pesquisa poderá servir de insumo para futuros estudos.

## 2. Participação, Transparência e Acesso à Informação

Nos últimos trinta anos, o direito à informação passou a ser considerado um direito humano fundamental e requisito básico para a legitimidade dos governos democráticos (Mendel, 2009). A ideia central é de que os entes públicos não detêm informações próprias, que produzem e armazenam à revelia da população. Eles são somente os guardiões da informação pública e devem disponibilizá-la à sociedade civil, autêntica titular do direito.

Dentre os motivos que vêm contribuindo para a aceitação generalizada do direito à informação está o desenvolvimento das modernas tecnologias de informação, que possibilitaram ao cidadão e ao Estado uma forma completamente nova de interação, muito mais dinâmica e participativa. No entanto, o principal deles parece ser a transição democrática que se experimenta no mundo a partir principalmente dos anos 1990.

*Há uma forte relação entre a democracia e o acesso à informação, assim como entre a transparência e a ausência de corrupção. A transparência talvez seja um dos melhores caminhos para a prevenção do abuso de poder porque torna os ocupantes do poder conscientes do fato de que estão sendo vigiados e podem ser chamados para prestar conta de seus atos. Para que a democracia funcione adequadamente, o parlamento, a mídia e o público devem ter acesso pleno à informação acerca do que o executivo está fazendo. (Eriksson, 2007, p. 64)*

A consolidação de ambientes mais favoráveis à expressão dos diversos setores sociais traz à tona, paradoxalmente, a questão de que a democracia poderia, na medida em que amplia o “diâmetro” do processo decisório para além de um círculo puramente técnico, atravancar o desenvolvimento dos países - mormente aqueles de capitalismo tardio. Isso aconteceria, conforme expõem Sá e Silva, Lopez & Pires (2010), porque

a emergência do desenvolvimento nesses países não suportaria a participação democrática, dado que esta tornaria o processo necessariamente mais lento e pouco governável pelos “inúmeros pontos de estrangulamento que ela cria para os processos decisórios” (2010, p. 30).

Contrariamente - seguem Sá e Silva, Lopez & Pires (2010) -, a partir dos anos 1990, tem-se percebido uma forte tendência em harmonizar a necessidade de alcançar novos patamares de desenvolvimento com uma correspondente legitimação política. A satisfação das expectativas da sociedade passa a ser considerada como parâmetro fundamental ao processo de desenvolver-se, não apenas formalmente, mas porque somente com a participação social é possível identificar que desenvolvimento se quer. A democracia passa a figurar como elemento promotor da sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Como exemplo da coexistência simbiótica entre democracia e desenvolvimento, estudo afirma haver melhores resultados na implementação de políticas públicas nas áreas de educação e saúde, assim como na de administração fiscal nos municípios brasileiros em que a participação democrática é mais desenvolvida (Avritzer, 2008).

Assumindo não haver incompatibilidade estrutural entre democracia e desenvolvimento - e que, ao contrário, essas dimensões podem se potencializar reciprocamente -, percebe-se que, tão importante quanto as questões de salvaguarda de direitos em sociedades livres, o aperfeiçoamento da democracia e, por extensão o direito à informação, constitui-se como condição básica para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Como aponta o Relatório do Desenvolvimento Humano 2002, a governança democrática pode gerar um círculo virtuoso de desenvolvimento “na medida em que a liberdade política dá poder às pessoas para exercer pressão a favor de políticas que aumentem as oportunidades sociais e políticas, e na medida em que debates abertos ajudam as comunidades a moldar as suas prioridades” (PNUD, 2002, p. 3).

Para garantir aos cidadãos o direito à informação é imprescindível que os governos se tornem mais abertos e permeáveis à interação com a sociedade. Governos mais abertos são, necessariamente, mais transparentes. Eles colocam à disposição dos cidadãos as informações públicas de forma tempestiva, ampla e com poucas exceções, sempre explicitadas na legislação. Pode-se dizer que a transparência pública foi alcançada quando o fornecimento regular de informações se dá ativa e passivamente<sup>2</sup>, de forma inteligível, abrangente e aprofundada, por meio inclusive da entrega de bases de dados em formato aberto e sem prevenção quanto às suas formas de utilização pelos cidadãos.

Entretanto, apesar da transparência dos governos ser um dos principais requisitos, ela não é condição suficiente para a governança democrática plena. Como afirma Prieto-Martín (2014, p.2), “se a transparência não estiver acompanhada de atividades de participação e *accountability*, sua utilidade é limitada”. A transparência é importante meio para a formulação de políticas públicas e controle das atividades do Estado pela população. No entanto, se não houver uma real utilização desse instrumento pela sociedade, não será possível afirmar

---

2 Transparência ativa é aquela em que as informações são proativamente disponibilizadas pela administração pública e em que há conteúdos mínimos a serem publicados nos meios de comunicação social. Como o universo de informações é muito maior do que os governos podem ofertar ativamente, deve haver mecanismos para oferecer, sob demanda, qualquer informação que ainda não esteja disponível, a dita transparência passiva.

que um governo é aberto. Não basta a porta do Estado estar destrancada, ela precisa ser aberta e cruzada pelos cidadãos.

Figura 1 - Condições para Governo Aberto



Fonte: Adaptado de OpenGov Standards 2012, Prieto-Martín, 2014<sup>3</sup>

Sem que o direito à informação seja plenamente assegurado e exercido, não é possível vencer a distância imposta pela assimetria informacional existente entre Estado e sociedade e, por extensão, a desconexão muitas vezes percebida entre os interesses do governo e os da população. De forma inversa, da garantia e exercício

3 Textos do gráfico traduzidos pelo autor.

desse direito dependerão ações e políticas públicas que promovam a participação da sociedade nas decisões e questões de Estado. É a participação social, dessa maneira, que alimenta novas demandas por informação pública, ao tempo em que se fortalece ao obter e utilizar novos canais para interagir com o Estado e obter essas informações.

Para promover a participação e garantir o direito à informação, o Estado deve criar marcos normativos que institucionalizem esse ambiente interativo e de livre acesso às informações e aos dados públicos. O estabelecimento positivo do direito de acesso à informação na ordem jurídica produz efeito coercitivo que se sobrepõe às vontades dos agentes e instituições públicas, mesmo que objetem existirem considerações técnicas supervenientes. Isso significa que, para além de introduzir na administração pública o acesso à informação como contraprestação natural, a legislação pretende promover uma mudança comportamental que elimine a cultura do sigilo do seio das entidades públicas.

No caso brasileiro, a participação social tem se constituído em importante mecanismo de condução das políticas públicas. Desde a Constituição de 1988, organizações não governamentais e institutos de participação como conselhos de políticas, conferências temáticas e orçamentos participativos - dentre outros - têm se multiplicado de forma expressiva na tentativa de conferir governança democrática ao ciclo de políticas. Ao mesmo tempo, a sociedade civil passou a absorver de forma mais orgânica uma parcela do poder de um Estado que se consolida democraticamente e que, com a crise enfrentada pelos mecanismos tradicionais de representação política, não dispunha de outros canais formais de legitimação de suas políticas e ações. Com o amadurecimento dessas instâncias, pode-se dizer que a participação social institucionaliza-se no Brasil e começa a ganhar contornos de um complexo sistema de consulta e prestação de contas à sociedade, como confirma o estudo de Pires e Vaz (2012).

Uma das faces mais visíveis desse fenômeno é a incorporação desses instrumentos à ordem jurídica. Com a regulamentação da Constituição e principalmente a partir dos anos 2000, várias leis<sup>4</sup> passaram a tratar da transparência e do acesso às informações em poder do Estado.

Nesse aspecto, a mais importante delas é a LAI (Lei nº 12.527/2011), pois trata de maneira extensiva e torna obrigatórias para as entidades públicas tanto a transparência ativa quanto a passiva. Seu principal objetivo é

---

4 A Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04 de maio de 2000, prevê:

*“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”*

Já a Lei Complementar nº 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescenta que a transparência também deverá ser assegurada mediante:

*“I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

*II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (...)”*

garantir o acesso a informações e dados públicos a cidadãos e entidades da sociedade civil, o que se dá por meio dos institutos tornados obrigatórios para todos os entes da administração pública, de todos os poderes e em todos os níveis da Federação. Dentre eles estão um conjunto mínimo de informações que devem ser publicadas por todos os órgãos e entidades públicas em seus portais na internet e por outros meios; a oferta de dados em formato aberto e de informações em linguagem clara e compreensível a todos; e um serviço de fornecimento das informações que não tenham sido espontaneamente tornadas disponíveis, com prazos para atendimento às demandas dos solicitantes, que passam a ter direito a recurso quando as respostas forem consideradas insatisfatórias.

A Lei entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, cento e oitenta dias após sua promulgação pela Presidência da República. Nesses seis meses, o Poder Executivo Federal teve que se adaptar para transformar quase repentinamente uma cultura em que o Estado não devia satisfações à sociedade, arraigada ao longo de toda a história republicana brasileira, para preparar os órgãos e as entidades do governo federal para uma nova realidade.

A Controladoria-Geral da União (CGU), o órgão de assessoria da Presidência da República responsável pelas atividades de controle interno, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Federal que fora nominado para administrar a política de acesso à informação, adotou uma série de medidas para enfrentar os desafios de coordenar a implementação da Lei. A primeira delas, ainda em 2011, foi realizar uma pesquisa para verificar qual seria o posicionamento dos servidores públicos federais em relação à LAI e seus possíveis dispositivos e efeitos<sup>5</sup>. O estudo teve por objetivo averiguar como as instituições públicas deveriam organizar suas estruturas e seus processos de trabalho para a implementação da Lei.

*Como principais conclusões, a Pesquisa demonstrou que o sucesso na transição da cultura do segredo para uma cultura de transparência dependeria crucialmente de lideranças estratégicas, que ficariam encarregadas de cuidar da institucionalização da LAI. Em paralelo, evidenciou também que as estratégias de implementação da Lei deveriam focar o fortalecimento dos valores democráticos e a consolidação de uma cultura de abertura e confiança. (Controladoria-Geral da União, 2013, pp. 12, 13)*

Outras providências, estabelecidas em um plano de ação único, incluíam a criação da seção de “Acesso à Informação” nos sites dos órgãos e das entidades públicas federais; a implantação do Sistema de Informações ao Cidadão (SIC); a designação de autoridade monitoradora do cumprimento da Lei em cada instituição pública; e o mapeamento das perguntas mais frequentes, ou seja, as que provavelmente expressavam questões de maior interesse para a população. Essas medidas visavam a garantir o cumprimento dos prazos legais sem, no entanto, prejudicar o funcionamento dos mecanismos que a LAI previra e deveriam estar à disposição do cidadão assim que a Lei entrasse em vigor.

5 Sumário Executivo da pesquisa “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro” visitado em 20/10/2014, em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/pesquisadiagnostico.pdf>.

Associadas às ações mais imediatas, outras iniciativas contribuíram decisivamente para os bons resultados do processo de implementação da LAI no contexto federal. Entre elas figuram o desenvolvimento do sistema eletrônico de atendimento ao cidadão (e-SIC), a sensibilização e capacitação dos servidores federais, e a formação de uma rede que possibilitou a troca de informações entre as instituições públicas e a coordenação de competências e atribuições elencadas na Lei.

### 3. A Questão das Informações Não Existentes

Mesmo com as bem-sucedidas regulamentação e implementação da LAI em nível federal, persiste a questão do dilema político observada por Michener (2011). Segundo ele, o corpo político e diretivo dos órgãos e entidades públicas pode se utilizar do “sigilo indevido” para agir discricionariamente - quando deveria ter conduta vinculada -, ou ainda para ocultar determinados gastos ou impedir o acesso a informações que sejam negativas para sua reputação pública. O custo político de ver-se descoberto pela prática de atos escusos é percebido como bem maior que os ganhos de imagem advindos da defesa da transparência. O sigilo torna-se, assim, uma das principais armas dos dirigentes incompetentes ou ímprobos, na tentativa de encobrir interesses ou condutas que os comprometeriam se estas fossem conhecidas pela opinião pública.

*“Para não ficarem sujeitos às leis de acesso, os representantes do governo:*

- *Escondem informações*
- *Não atendem as petições ou dizem que as informações não existem*
- *Inventam situações para não revelar*
- *Evitam manter registros ou usam contas de e-mail privadas, ao invés de daqueles para uso oficial*
- *Atrasam a liberação até o ponto em que as informações percam a sua importância.”*  
(Michener, 2011, pp. 9,10)

Ainda conforme o autor, “o problema mais grave, dentre os mencionados acima, é o aumento da frequência de respostas, **informando a ‘inexistência’ da informação**, uma tática usada para se esquivar do processo de **divulgação**. **Geralmente, é difícil avaliar se buscas razoáveis foram realizadas.**” (2011).

No tocante à inexistência da informação solicitada, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações<sup>6</sup>, última

---

<sup>6</sup> “A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é um órgão colegiado composto por dez ministérios. A Comissão atua como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação.

Suas atribuições também estão ligadas ao tratamento e à classificação de informações sigilosas. A CMRI também tem a competência de estabelecer orientações normativas a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação relacionada com o acesso à informação.”. Visitado em 06/03/2014, em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri>

instância recursal administrativa em caso de não fornecimento de informações pelo Poder Executivo Federal, editou a Súmula CMRI nº 6/2015<sup>7</sup>.

*“INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO - A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho.” (CMRI, DOU de 27/01/2015, Seção I, p.3)*

No Brasil, a organização não governamental Artigo 19 realizou uma verificação<sup>8</sup> em órgãos e entidades públicas de todos os Poderes - em nível federal -, com o propósito de mensurar a implementação e o cumprimento da LAI. De acordo com a auditoria realizada, 1,7% das solicitações encaminhadas ao governo federal não foram respondidas, tendo por base a afirmação de que as instituições não possuíam a informação requerida, ou seja, de que ela não existia. Em comparação com o Legislativo e Judiciário, o desempenho do Executivo é melhor, pois tem oferecido à sociedade respostas mais completas e de melhor qualidade. No que diz respeito à promoção da Lei, contudo, existem graves problemas.

*“Mesmo com o alto índice de respostas integrais e satisfatórias, há situações preocupantes no âmbito do Executivo. Um caso ocorreu com os pedidos de informação sobre a adoção de medidas para promover a LAI. Vários órgãos (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Turismo, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Políticas para Mulheres, entre outros) disseram não adotar medidas neste sentido. Outros (Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Comunicação Social, entre outros) deram respostas em que se infere que o entendimento no Executivo é de que a CGU é o único órgão responsável por políticas e atividades de promoção da Lei de Acesso à Informação.” (Artigo 19, 2014, p. 24)*

---

7 Ainda que expresse a intenção principal de dar por satisfeito o pedido de informação cuja resposta não exista, a Súmula trata dos casos em que a Comissão perceba a existência da informação e comande ao órgão solicitado sua produção e entrega ao interessado. Ao menos duas dificuldades se apresentam para a consecução desse propósito. A primeira, factual, é a provável falta de condições objetivas de verificação. O órgão acionado, em tese, sempre terá maior conhecimento sobre a disponibilidade das informações que deveriam estar em seu poder - ou acerca da possibilidade de recuperação - que as instâncias recursais. O outro problema percebido é que o atendimento da legislação pode se dar pela vinculação da entrega à disponibilidade de recuperação da informação ou reconstituição de seu suporte, cujas condições negativas provavelmente já sejam constantes do processo de instrução.

Será preciso estudar, no entanto, os efeitos práticos da aplicação da Súmula, de forma a perceber de que modo ela afetará a ocorrência de casos de informações não existentes e mesmo se conseguirá mitigar o dilema político identificado por Michener (2011) e seus efeitos.

8 “Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013”, Artigo 19, 2014.

Se as instituições federais não se sentem diretamente responsáveis pela promoção da LAI e, por extensão, de alguma forma comprometidas com o desenvolvimento de ferramentas e processos que facilitem o seu cumprimento, a questão da “informação não existente” passa a ser ainda mais relevante. A redução dos casos nos primeiros meses de vigência da Lei<sup>9</sup> pode induzir os gestores dos sistemas de informação a pensar que haverá ganhos incrementais suficientes ao longo do tempo sem que seja necessário dar tratamento particular à questão. Ademais, após a fase de implantação - depreende-se do trabalho realizado pela Artigo 19 -, esses gestores poderiam dar a tarefa por “concluída”.

Paradoxalmente, as bases de dados não geridas, que em grande parte são a causa do fenômeno, deverão ser cada vez mais demandadas tão logo a LAI - como se deseja - se popularize e uma nova cultura de participação seja difundida e assimilada pela sociedade. No entanto, isso acarreta duas dificuldades. A primeira é que para que essa mudança de paradigma ocorra, deve haver confiança por parte da população de que os dados estejam sendo integralmente entregues pelo governo; ou seja, o valor que poderia criar um círculo virtuoso de participação, se negligenciado, pode gerar o efeito oposto. Por outro lado, as bases de dados mais complexas - mais difíceis de serem geridas - são teoricamente aquelas com as quais os solicitantes poderão fazer extrações e produzir informações mais valiosas, de interesse específico e, portanto, de maior impacto para a formulação ou acompanhamento das políticas públicas. A qualificação dos processos participativos depende da qualidade das informações que os cidadãos obtêm do Estado.

Não importando as justificativas, quando informações necessárias ao pleno acompanhamento da vida do Estado - e que poderiam ser produzidas e fornecidas - são sonegadas, enfraquece-se, por dentro, o sistema de participação social. Não podem os governos, especialmente pelos meios legais, deixar de cumprir esse pressuposto sob o risco de comprometer a credibilidade das instituições e a confiança dos solicitantes de que as informações oferecidas são íntegras e fidedignas. Sempre que o Estado responder que determinada informação “não existe” e ela existir, colocam-se em xeque as chances de sucesso de iniciativas de promoção de governo aberto.

## **4. Informações Inexistentes e o SIC: um Breve Panorama**

Dado que uma resposta possível, mas não concedida, configura uma dificuldade real a ser enfrentada, resolveu-se verificar a ocorrência de casos de “informações inexistentes” no governo federal entre os anos de 2012 e 2013, por meio dos dados obtidos no portal do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, do governo federal (e-SIC)<sup>10</sup>.

9 Ver Gráfico 2 e comentários.

10 No portal do e-SIC, o “Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes” pode ser emitido, com base em alguns

A pesquisa não pretendeu responder quais foram os motivos determinantes dos casos percebidos, mas trazer, num primeiro momento, um panorama sobre o desempenho estatal na atividade de prover informações públicas solicitadas por meio do SIC. Espera-se que uma visão mais ampla sobre o fenômeno possibilite identificar que instituições públicas estariam tomando medidas de mitigação do problema e poderiam apresentar elementos suficientes para compor um estudo de caso.

Tendo por base o arcabouço conceitual constante da LAI, a pesquisa se baseou nas manifestações das entidades públicas, encaminhadas no prazo legal e sem prorrogação, que levaram ao conhecimento dos solicitantes que a informação demandada era inexistente<sup>11</sup>. Tal resposta denota que a instituição reconheceu a propriedade da solicitação, sua competência para atendê-la, - mesmo que precária, dado que, em tese, foi aos seus arquivos e bases de dados na tentativa de produzi-la -, e que não foi capaz de coletá-la e entregar ao cidadão o que lhe havia sido solicitado. Corroboram essa visão sobre o conceito da informação inexistente os manuais de alguns ministérios que instruem seus serviços de informação aos cidadãos<sup>12</sup>.

Como a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em 16 de maio de 2012, a quantidade de respostas concedidas naquele ano foi revisada, de forma a possibilitar a comparação com o período de doze meses registrado para 2013. À vista disso, os dados relativos aos sete meses e meio de 2012 foram proporcionalmente distribuídos para todo o período de doze meses<sup>13</sup>.

Em relação ao desempenho das instituições, em 2013, 210 instituições públicas federais responderam ao menos uma vez que a informação solicitada não existia. O número de órgãos e entidades que tiveram registro de pelo menos uma resposta do tipo no ano anterior (2012) foi de 167. No entanto, destes, 22 não tiveram qualquer registro no ano seguinte. Desse modo, 65 instituições públicas federais tiveram, pela primeira vez, registros desse tipo em 2013.

---

filtros. Visitado em 20/10/2014, em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>.

11 Segundo o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, todas as solicitações recebidas - mesmo as presenciais ou por outros meios - devem ser registradas no sistema eletrônico. Assim, a totalidade das solicitações recebidas estão consolidadas nos relatórios emitidos pelo e-SIC.

12 “Orientações para responder aos pedidos de informação”, Ministério das Comunicações, de maio de 2012; e “Orientações do Serviço de Informações ao Cidadão”, Ministério da Defesa, de 2013.

13 Ainda assim, aventou-se a possibilidade de eliminar completamente a interferência de qualquer sazonalidade com a adoção de períodos iguais, de junho de 2012 a maio de 2013 e de junho de 2013 a maio de 2014. Considerando, contudo, a formação dos dados disponíveis e a construção de séries históricas coincidentes com exercícios anuais (para futuros estudos), nenhum aspecto mostrou-se relevante para que essa opção fosse considerada mais oportuna.

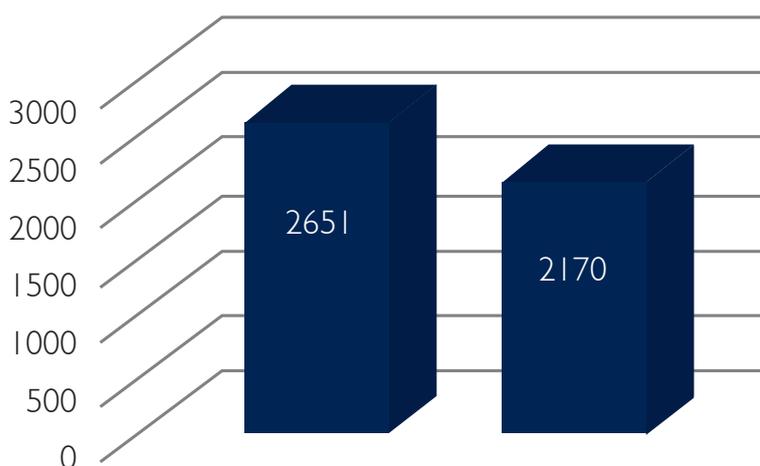
Gráfico 1 - Número das instituições que produziram respostas do tipo “informação inexistente”



Fonte: Elaboração do autor

Para verificar possíveis tendências de crescimento ou diminuição dos casos, entre 2012 e 2013, calculou-se o volume global de respostas “informações inexistentes”. Os valores absolutos, - já reajustados os relativos a 2012 -, indicam uma diminuição de aproximadamente 18,14% dos casos.

Gráfico 2 - Número de respostas “informação inexistente”



Fonte: Elaboração do autor

Levando-se em conta a quantidade total de solicitações feitas em cada ano, e os percentuais que os casos de respostas não existentes representavam desses universos (cerca de 3%, em 2012; e 2,5%, em 2013), temos que, proporcionalmente, as respostas desse tipo caíram um pouco menos: 16,56%.

Embora a pesquisa não tivesse como objetivo apontar as causas da ocorrência de respostas “informações inexistentes”, hipóteses a respeito da diminuição percebida ao longo dos dois primeiros anos de funcionamento do SIC federal foram formuladas, e poderão ser testadas por estudos posteriores.

A primeira suposição, mais intuitiva, é de que, quanto mais a administração pública obtém experiência ao lidar com as dificuldades impostas pela implementação da LAI, mais consegue resolver os problemas de organização documental e efetivamente responder as solicitações. Assim sendo, conforme o tempo passa, mesmo sem intervenções estruturantes, as instituições públicas se adaptariam naturalmente às situações, ao incorporar, ainda que provisoriamente, os ganhos obtidos com a experiência. Essa visão incremental teria como resultado a diminuição dos casos de “resposta inexistente”, como expressão cumulativa da melhoria pontual e não planejada de alguns processos.

Em contraposição, também é razoável que o número de respostas desse tipo diminua porque pedidos mais complexos e específicos, que, em tese, estão mais sujeitos a obter como resposta que a informação não existe, não podem ser respondidos com qualquer outra informação além da demandada. Quando o cidadão não é atendido, pode apresentar comportamento análogo ao do consumidor que, diante de demanda que não pode ser satisfeita por produto ou serviço suplementar, procura alternativas para suprir suas necessidades e anseios. Ele faz pedidos mais simples, menos numerosos e/ou em quantidades mais modestas; muda o canal de fornecimento; ou aguarda a mudança de comportamento do ofertante habitual. Em alguns casos, o demandante pode simplesmente desistir de consumir, se isso for possível. Em todos eles, a quantidade de pedidos tende a diminuir ao longo do tempo, reduzindo proporcionalmente o volume de respostas de que as informações requeridas não existem.

É possível, ainda, que o número das “informações inexistentes” esteja diminuindo - além de outros motivos - pela ocorrência simultânea do que se aponta nas teses anteriores: a melhoria ocasional dos processos e a desistência dos solicitantes que não recebem as respostas que procuram.

Dessa forma, uma solução para o problema consistiria na incorporação, pelas instituições públicas, de melhorias contínuas aos processos de organização de dados, enquanto especial atenção é dada ao atendimento dos pedidos mais complexos e específicos, de modo a produzir respostas mais rápidas, econômicas, abrangentes e detalhadas. Nesse sentido, os avanços não se limitariam à resolução do problema dos pedidos não respondidos mas promoveriam a qualificação de todo o universo de informações entregues pelo Estado. Agir intensivamente na produção de informações relevantes para os cidadãos que começam a utilizar a LAI para acompanhar a gestão pública, e fazer isso de maneira tempestiva, pode garantir a confiança necessária para que a desejada mudança de cultura ocorra.

Como visto, melhorar a gestão documental e informacional, de forma rápida, efetiva e duradoura, constitui o maior desafio a ser enfrentado por órgãos e entidades públicas. Seria possível adaptar as estruturas existentes e, ainda assim, absorver permanentemente as melhorias, visando ao desenvolvimento da gestão? Como ga-

rantir que soluções inovadoras sejam aproveitadas e que essas experiências promovam o aperfeiçoamento da administração pública? As poucas respostas a essas perguntas sugerem a necessidade de aprofundar a análise desse panorama a partir de um estudo de caso.

## 5. O Caso do Ministério da Educação

Para selecionar um caso passível de estudo foi necessário verificar, dentre as entidades e os órgãos que melhoraram seu desempenho na diminuição das “informações inexistentes”, aquelas que obtiveram os melhores resultados. Com base nos mesmos dados coletados do SIC para os anos de 2012 e 2013, foi realizado um pequeno exame para identificar as instituições elegíveis.

Apesar da possibilidade de ter havido a criação de novos órgãos e entidades federais entre esses anos, não foram considerados, como integrantes do conjunto observado, aqueles que não registraram esse tipo de resposta no primeiro ano<sup>14</sup>. Além disso, se a instituição passou a registrar muitos pedidos com esse tipo de resposta - depois de não haver nenhum no ano anterior -, é possível que estivesse, somente em 2013, implementando seus sistemas internos para dar cumprimento à Lei<sup>15</sup>. Considerar essas instituições ocasionaria uma provável distorção estatística<sup>16</sup>.

Após a construção de um ranking, tentou-se processar um corte dos melhores resultados, percentualmente menores a duas vezes o desvio-padrão em relação à média do conjunto observado, o que em distribuições normais corresponde a aproximadamente 2,5% do total. A eliminação das instituições que melhor reagiram estatisticamente, diminuindo mais intensamente a proporção de respostas do tipo “informação inexistente”, de um ano para o outro, pretendia diminuir a influência de solicitações instrumentalmente respondíveis<sup>17</sup>. Não obstante, a distribuição mostrou-se concentrada, de modo que não houve necessidade de suprimir quaisquer

---

14 Isso ocorre porque pretendeu-se identificar somente aquelas instituições em que proporcionalmente tenham sido reduzidas as quantidades de respostas “informação inexistente”, o que é impossível perceber se o número de pedidos respondidos nesses órgãos passou de zero a algum registro positivo entre 2012 e 2013.

15 Conforme análise anterior do panorama, significa dizer que se, em dado momento em 2013, houve um aumento no número de respostas que passaram a ser concedidas, é possível supor que houve naturalmente uma maior concentração de pedidos com a resposta “informação inexistente” nos primeiros momentos de implantação, do que teria ocorrido no ano anterior ou do que possivelmente ocorrerá daquele momento em diante.

16 Registra-se que, mesmo que isso não seja possível nesse estudo - dado que a vigência da LAI é recente -, é desejável e metodologicamente correto para eliminar essa distorção, considerar apenas órgãos públicos que já contem com certo grau de maturidade em seus sistemas de informação ao cidadão. Isso mitigaria o risco de que a redução do número de respostas “informação inexistente” fosse apenas a consequência de ajustes pontuais no funcionamento desses sistemas e não a incorporação de novas políticas, ferramentas e processos.

17 Registra-se que, mesmo que isso não seja possível nesse estudo - dado que a vigência da LAI é recente -, é desejável e metodologicamente correto para eliminar essa distorção, considerar apenas órgãos públicos que já contem com certo grau de maturidade em seus sistemas de informação ao cidadão. Isso mitigaria o risco de que a redução do número de respostas “informação inexistente” fosse apenas a consequência de ajustes pontuais no funcionamento desses sistemas e não a incorporação de novas políticas, ferramentas e processos.

entidades. Como não houve redução do universo estudado, foi aleatoriamente utilizado o percentual de 70% de diminuição de respostas do tipo “informação inexistente”, na quantidade mínima de 10 ocorrências em qualquer dos períodos. Como resultado, tem-se a tabela a seguir.

Tabela 1 - Órgãos e entidades que mais reduziram respostas do tipo “informação inexistente”

Instituição Destinatária	2012	2013	Variação %
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	12,8	0	-100%
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	17,6	0	-100%
MEC – Ministério da Educação	25,6	0	-100%
PR – Palácio do Planalto	19,2	0	-100%
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	291,2	16	-95%
IN – Imprensa Nacional	17,6	1	-94%
DPU – Defensoria Pública da União	12,8	1	-92%
FBN – Fundação Biblioteca Nacional	17,6	2	-89%
COMAER – Comando da Aeronáutica	83,2	10	-88%
AGU – Advocacia-Geral da União	30,4	4	-87%
MJ – Ministério da Justiça	35,2	5	-86%
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	12,8	2	-84%
IFRJ – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	11,2	2	-82%
SECOM-PR – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	44,8	9	-80%
IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	27,2	6	-78%
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	52,8	14	-73%
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	14,4	4	-72%

Fonte: Elaboração do autor

Em que pese a tabela ser representativa dos melhores desempenhos, foi necessário ponderar os resultados obtidos com a quantidade total de respostas e capacidade operacional de cada entidade. A principal razão é a suposição de que o número de solicitações de informação feitas a cada instituição - e as consequentes respostas produzidas - guarda relação com a sua estrutura organizacional e com a complexidade das atividades que realiza. Por esse motivo, foram estabelecidos parâmetros<sup>18</sup> que equalizassem os dados das instituições para atender ao senso das proporções.

Para o efeito pretendido, conjecturou-se haver uma razão entre a estrutura dos órgãos e entidades, seus orçamentos e a importância das políticas que produzem. Assumiu-se, por conseguinte, que quanto maior o orçamento e o número de servidores das instituições, maior a relevância para a sociedade das informações solicitadas. Calculou-se, por meio de médias simples, o valor orçamentário e o número de servidores para cada resposta unitária “informação inexistente” produzida pelas entidades e órgãos<sup>19</sup>, conforme tabela a seguir.

18 A escolha desses parâmetros não seguiu qualquer critério cientificamente válido, atendendo tão somente ao senso comum.

19 Não houve preponderância de qualquer dos critérios. Cada um contribuiu com 50% do peso da ponderação realizada. A soma dos percentuais foi acrescida, de forma direta e absoluta, aos índices de diminuição de respostas “informações inexistentes”.

Tabela 2<sup>20</sup> - Órgãos e entidades que, ponderadamente, mais reduziram respostas do tipo “informação inexistente”<sup>21</sup>

Instituição Destinatária	Orçamento 2014 (R\$ I)	Servidores Ativos	Média (R\$ I)	Pedido per capita (x1000)	% Média (R\$ I)	% Pedido per capita (x1000)	Total	Geral
MEC	5.072.135.068	1.270	198.130.276	20,2	19,89%	6,01%	25,91%	125,91%
PETROBRAS	63.059.378.000	86.111	205.271.413	3,6	20,61%	1,06%	21,67%	116,18%
COMAER	17.084.011.124	5.858	183.304.840	15,9	18,41%	4,74%	23,15%	111,13%
MDIC	685.358.075	758	38.940.800	23,2	3,91%	6,92%	10,83%	110,83%
ANS	248.287.646	813	19.397.472	15,7	1,95%	4,70%	6,64%	106,64%
FBN	121.044.288	421	6.175.729	46,6	0,62%	13,88%	14,50%	103,14%
IPEA	318.778.357	418	9.601.758	79,4	0,96%	23,69%	24,65%	102,59%
DPU	311.344.098	1.696	22.561.167	8,1	2,27%	2,43%	4,69%	96,88%
AGU	2.619.541.213	7.435	76.149.454	4,6	7,65%	1,38%	9,03%	95,87%
Min. da Justiça	1.855.581.373	2.872	46.158.741	14,0	4,63%	4,17%	8,81%	94,60%
UFPE	1.095.058.913	7.184	73.990.467	2,1	7,43%	0,61%	8,04%	92,42%
IFRJ	250.569.569	1.539	18.982.543	8,6	1,91%	2,56%	4,46%	86,61%
IBAMA	1.248.650.537	4.736	18.692.373	14,1	1,88%	4,21%	6,08%	79,57%
UFRRJ	476.127.851	2.676	25.876.514	6,9	2,60%	2,05%	4,65%	76,87%

Fonte: Elaboração do autor

Identificou-se o MEC como instituição de melhor desempenho na diminuição dos casos de respostas “informações inexistentes”, entre 2012 e 2013. Para compreender quais foram os principais problemas enfrentados e como a organização reagiu a essas dificuldades, uma visita foi agendada com a Coordenação do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério<sup>22</sup>.

A Coordenação do SIC, no MEC, está subordinada à Coordenação Geral de Gestão Administrativa, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, da Secretaria Executiva do Ministério. A estrutura do SIC a que se referem os resultados da pesquisa atende apenas à administração direta do órgão, formada pelo Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva e Secretarias de Educação. As instâncias descentralizadas - instituições de ensino e autarquias, dentre outras - têm seus serviços próprios de atendimento ao cidadão.

Desde 1996, no entanto, o órgão já possui uma Central de Atendimento ao Cidadão, o principal meio de comunicação com a população. O canal mais utilizado é o serviço telefônico 0800, que funciona 24 horas com atendimento eletrônico (e 12 horas com atendimento pessoal), todos os dias. A ferramenta foi desenvolvida

20 Foram extraídos do conjunto estudado a Presidência da República e seus órgãos componentes porque não havia dados individualizados facilmente acessíveis. Logo, não foi possível identificar segregadamente os valores orçamentários e o contingente de servidores. Além disso, foram consideradas apenas as unidades centrais - no caso dos Ministérios. No caso do Ministério da Educação, os dados das instituições subordinadas foram obtidos no Portal da Transparência do governo federal.

21 Dados do “Boletim Estatístico de Pessoal”, de dezembro de 2013, e do “Projeto de Lei Orçamentária Anual”, para 2014, de agosto de 2013, ambos Ministério do Planejamento.

22 Agradecimentos ao MEC, especialmente, à Sra. Regina Maria Oton de Lima, técnica responsável pelo SIC do Ministério, e ao Sr. Silvío Luis Santos Silva, Coordenador Geral de Gestão Administrativa.

para fornecer à sociedade informações sobre os programas, em períodos críticos de interação com o órgão. Isso demonstra que o Ministério da Educação já era sensível à questão de proporcionar acesso à informação, esclarecendo a população e tirando dúvidas quanto às políticas desenvolvidas.

Quando a LAI entrou em vigor, houve uma ação integrada de treinamento para que todas as unidades do órgão central fossem capacitadas. Complementarmente, a estrutura que já existia na Central de Atendimento ao Cidadão foi adaptada para dar cumprimento à nova legislação sem que houvesse qualquer aumento de despesa. Uma inovação foi a criação de um balcão de atendimento presencial do SIC no edifício-sede do Ministério, com todas as facilidades para o cidadão interpor seu pedido de acesso à informação.

A principal modificação procedimental foi o desenvolvimento de um módulo "SIC" no SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação), que passou a registrar os responsáveis e respondentes em cada unidade e toda a movimentação do e-SIC relativa ao órgão. O SIMEC é o sistema geral de informações e administração gerencial do órgão. Com essa iniciativa, o MEC conseguiu gerir os processos de produção das informações e suas entregas, estabelecer pontos de controle sistematizados e ainda produzir estatísticas a respeito das solicitações e respostas concedidas.

O módulo foi idealizado para criar segmentos de atendimento, vinculados às áreas e temas afetos, principalmente, às Secretarias de Educação. A triagem dos pedidos é realizada pela Coordenação do SIC e cada unidade funciona como uma rede de produção de informações que alimenta o módulo no SIMEC. Dado que este sistema incorpora uma grande variedade de funcionalidades e bases, boa parte dos dados requeridos pode ser obtida diretamente no próprio SIMEC ou por meio de outras redes de informação que compõem o conjunto global de alimentadores do sistema. Todos os parâmetros do módulo SIC, do SIMEC, atendem ao e-SIC, do governo federal.

Ainda em 2012, após a implantação do serviço - momento em que se priorizou a organização dos instrumentos e ferramentas que seriam utilizados -, foi feita uma avaliação de que era necessário inaugurar uma nova fase, de modo a disponibilizar ao cidadão, sem reservas, toda a informação que fosse possível. Começou a ser desenvolvido um trabalho extensivo, orientado pela Secretaria Executiva, para melhorar a qualidade das respostas e eliminar a ocorrência de recursos por parte dos solicitantes. Essa tem sido uma das premissas básicas do MEC na administração do serviço.

Outro desafio enfrentado pelo órgão em relação às "informações inexistentes" são as bases de dados antigas, pois o Ministério existe desde 1930 e possui um legado informacional muito extenso e variado. O órgão já foi responsável, inclusive, por outras políticas públicas - além da educacional -, como as relativas à cultura e ao esporte, de modo que a inexistência da informação pode se dever à organização deficiente em órgãos criados mais recentemente. Para mitigar o problema, o MEC tomou para si a responsabilidade de verificar onde a informação está disponível e informar o demandante a esse respeito, em vez de simplesmente responder que ela não existe, como a Lei permite.

Uma dificuldade também percebida é de que o cidadão não conhece muito bem o papel desempenhado pelo MEC. Muitas vezes a população acredita que o Ministério realiza a administração escolar das unidades de ensino básico ou que as políticas adotadas foram completamente gestadas no seio da própria instituição - ou do governo -, sem qualquer mediação do Congresso Nacional ou influência da participação social. Esse fenômeno gera perguntas irresponsáveis, não exatamente pela falta de clareza quanto à competência da produção das respostas, mas porque apenas parte delas pode ser organizada e oferecida. Também nesse caso, o MEC passou a responder objetivamente, esclarecendo aos solicitantes de que forma esses processos ocorrem e como eles provavelmente obterão as informações que desejam.

Não obstante o emprego desses expedientes pontuais, o principal mecanismo utilizado para conferir qualidade ao serviço é a sistematização processual para a obtenção e entrega das informações. São desenvolvidos "bancos" que, apesar de não funcionarem como geradores automáticos de respostas padronizadas, armazenam, em cada rede, as demandas e perguntas mais frequentes, assim como as respostas fornecidas. A seleção dos principais elementos desse conjunto, formado por esses bancos, alimenta a área de perguntas frequentes da página do MEC na internet<sup>23</sup>. Ao mesmo tempo, a verificação dos itens mais acessados nessa seção do site realimenta essas coleções de perguntas e respostas.

O principal critério que orienta o trabalho - e a formação desses repositórios - é o planejamento das demandas sazonais. Cada grande programa do MEC mobiliza essas estruturas de tratamento prévio dos canais e dos temas que serão intensivamente procurados em algum momento específico. Assim como em uma atividade comercial privada que tenha seus picos de demanda, o Ministério percebeu que, dos diversos programas que desenvolve, boa parte deles passa por períodos em que os pedidos de acesso à informação são mais numerosos, como nas épocas de lançamento ou inscrições para programas e ações como o FIES, PROUNI e ENEM, dentre outras. Há, portanto, uma programação que ativa os bancos de informação por tema, em cada área.

Existem dois tipos básicos de informação nesses blocos: a base legal, que lastreia as respostas sobre como funcionam os programas e de que forma os cidadãos podem se beneficiar; e a processual geral, que guia a organização dos fluxos e a construção das respostas, embora cada unidade tenha autonomia para desenhar seus processos internos de trabalho e atuar na escala do problema. No que diz respeito ao mapeamento do processo global de atendimento ao cidadão, as atividades mais gerais estão descritas e há uma recomendação expressa de frequente atualização.

Parece evidente que as medidas adotadas para agregar qualidade às respostas e não deixar de atender à população tem causado efeito positivo na diminuição dos casos de respostas de que as informações não existem. Ademais, a formação dessas redes de conhecimento e informação propiciou um estreitamento de relações entre as unidades. A utilização desses canais já não se restringe ao SIC. Em várias situações, os responsáveis e

---

23 Visitado em 20/10/2014, em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=perguntasfrequentes](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=perguntasfrequentes).

respondentes de diferentes unidades são acionados para dirimir dúvidas, produzir ou checar informações que serão tratadas para uso do próprio Ministério, uma atividade completamente desvinculada do atendimento direto à população.

## **6. Considerações finais**

Mesmo que a entrada em vigor da lei brasileira de acesso à informação tenha ocorrido relativamente há pouco tempo, existe um sério problema quando instituições públicas, detentoras de informações desejadas pela sociedade, não as fornecem, o que compromete sobremaneira a geração de valor público. Ainda mais grave é a utilização de mecanismos previstos na legislação que regulamenta a Lei de Acesso à Informação para formalizar essas negativas.

Todavia, para obter desempenho satisfatório, órgãos e entidades públicas têm, aparentemente, se esforçado para aumentar sua capacidade operacional e dar resposta a essa questão. As medidas levadas adiante para dar conta da tarefa nem sempre incluem a remodelagem dos desenhos institucionais ou um maior aporte de recursos financeiros, mas a construção e o desenvolvimento de novos arranjos internos de governança. No caso analisado, a criação de redes de cooperação e comunicação tem sido determinante para a redução dos casos de “informações inexistentes”.

Levando-se em consideração que a melhoria dos resultados é provavelmente produto da efetiva aplicação de ferramentas de gestão documental e informacional, como no caso do Ministério da Educação, pode-se concluir que, analogamente, a introdução da LAI no cenário normativo brasileiro tem fomentado estudos e pesquisas que auxiliam as entidades públicas a organizar seu acúmulo de conhecimentos e informações. Evidentemente, essa afirmação necessita ser ratificada por estudos mais aprofundados e que apontem para fenômenos possivelmente mais complexos.

Ainda assim, caso a gestão do conhecimento - mesmo anterior, mas somente agora aplicada aos processos de produção de respostas aos cidadãos -, possa vencer mais facilmente o desafio de ser disseminada, justamente pela sua natureza integradora e pela premência de sua utilização conjunta, significa dizer que um ambiente de maior participação social - consubstanciado pelo advento da Lei de Acesso à Informação - promove não somente a adoção dessas práticas, mas, necessariamente, induz a sua utilização em outras áreas das organizações e contribui para o aprimoramento da gestão pública de modo geral.

## Referências

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo: Artigo 19 América do Sul, 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação e Dados Públicos). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, 18/11/2011. Seção I, p.1.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05/05/200, Seção I, p.1.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18/05/2012, Seção I, p.2.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, 16/05/2012.

\_\_\_\_\_. Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Súmula CMRI nº 6/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27/01/2015, Seção I, p.3.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011**. Brasília: CGU, 2013.

DAMATTA, Roberto (coord.). **Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro** (Sumário Executivo). Brasília: CGU, 2011.

ERIKSSON, Fredrik. **Ética e transparência na Administração Pública**. In: Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Europeia. Brasília: MPOG, 2007.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, Greg. **Liberdade de Informação: uma Síntese dos Dilemas de Conformidade e suas Possíveis Soluções**. In: Leis de Acesso à Informação: dilemas da implementação. Estudos em Liberdade de Informação. São Paulo: Artigo 19, 2011.

ONU. **Relatório da UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression**, 28 de Janeiro de 1998, E/CN.4/1998/40.

PIRES, Roberto & VAZ, Alexander. **Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais.** Texto para Discussão nº 1707. Brasília: IPEA, 2012.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado.** Lisboa: Mensagem, 2002.

PRIETO-MARTÍN, Pedro. **Participation Schemas: a tool to characterize collaborative participation.** In: PDD2014, Contemporary difficulties and future prospects for Participatory and Deliberative Democracy, Newcastle, 9-11 July 2014.

SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: **A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia.** In: Estado, Instituições e Democracia: democracia. v.2. Brasília: IPEA, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9)