

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ESTUDO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA E TRANSPARÊNCIA ATIVA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

LAW OF ACCESS TO INFORMATION IN PUBLIC ORGANIZATIONS: STUDY OF PASSIVE TRANSPARENCY AND ACTIVE TRANSPARENCY AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF BAHIA

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: ESTUDIO DE TRANSPARENCIA PASIVA Y TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE BAHÍA

Rodrigo Diego Ferreira Saraceno, MSC

Universidade Federal da Bahia/Brazil

saracenoadv@gmail.com

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro, Dra.

Universidade Federal da Bahia/Brazil

doralizamonteiro@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa os resultados da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia, nas dimensões transparência passiva e ativa. À luz das experiências internacionais e nacionais, constatou-se que a Instituição implementou a LAI sem promover uma cultura de disponibilização espontânea de informação. Na dimensão transparência passiva, constatou-se convergência incompleta no atendimento das demandas nos termos da lei sem observar fenômenos ocorridos em outros países, como captura dos instrumentos de acesso à informação por grupos econômicos, ocorrência de negativas implícitas e dificuldades no atendimento aos pedidos. Na dimensão transparência ativa observa-se que a UFBA apresenta os dados obrigatórios determinados pela Lei, mas notou-se imperfeições nas páginas eletrônicas que dificultam a localização das informações. Conclui-se que a UFBA avançou no cumprimento da LAI em relação às determinações legais, enfrentando, falhas de implementação em relação às dimensões de acesso à informação analisadas.

Palavras-chave: Transparência; Lei de Acesso à Informação; Universidades.

ABSTRACT

This article analyzes the results of the Law nº 12,527/2011 - Law on Access to Information (LAI) implementation, at the Federal University of Bahia, in its passive and active transparency. Considering the international and national experiences, it was verified that the institution implemented the LAI with an incomplete culture of spontaneous availability of information. In the passive transparency dimension, the findings indicate an incomplete convergence of the institution regarding the fulfillment of the demands under the law. It was not found however, the phenomena of capture of the instruments of access to information by organized economic groups, the occurrence of implicit negatives and the presence of generalized difficulties in the fulfillment of requests. In the active transparency dimension, it was observed that the UFBA presents the mandatory data determined by law. It was noticed, gaps in the architecture of its electronic pages, resulting in obstacles for users to locate information's. It is concluded that UFBA has made progress in complying with LAI in relation to legal determinations, but faced implementation failures in relation to the dimensions of access to information analyzed.

Keywords: Transparency; Law on Access to Information; Universities.

RESUMEN

Este artículo analiza los resultados de la implementación de la Ley de Acceso a la Información (LAI) en la Universidade Federal da Bahia, en las dimensiones de transparencia pasiva y activa. A la luz de las experiencias internacionales y nacionales, hay identificado que la institución implementó la LAI sin promover una cultura de disponibilidad espontáneo de información. En la dimensión de transparencia pasiva, hubo una convergencia



incompleta de la institución en el cumplimiento de las demandas en términos de la ley sin observar fenómenos que ocurrieron en otros países, como la captura de los instrumentos de acceso a la información por parte de grupos económicos, la ocurrencia de negativas implícitas y las dificultades para cumplir con las solicitudes. En la dimensión de transparencia activa, se observa que UFBA presenta los datos obligatorios determinados por la ley, pero hay imperfecciones en las páginas electrónicas que dificultan la localización de la información. Se concluye que UFBA ha avanzado en cumplimiento con el LAI en relación con las determinaciones legales, enfrentando fallas de implementación en relación con las dimensiones de acceso a la información analizadas.

Palabras clave: Transparencia; Ley de Acceso a la Información; Universidades.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo buscou analisar os resultados dos esforços de implementação da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia (UFBA), a partir do estudo dos indicadores de atendimento a pedidos de informação (transparência passiva) e das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos (transparência ativa). A partir dessa apuração a pesquisa examinou os resultados encontrados e as possibilidades de aumento da transparência da Instituição, de forma a permitir a disseminação de informação e a criação de um ciclo virtuoso de transparência pública, participação popular e integração da Universidade com a sociedade da qual é parte.

Os defensores de leis de acesso à informação argumentam que o acesso à informação é um direito fundamental derivado do direito à livre expressão, conforme art. XIX da Declaração Universal de Direitos Humanos. O dispositivo em questão abarca todo ciclo informacional: a liberdade de opinião e expressão inclui a liberdade de ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações. O direito à informação reside na liberdade de procurar e receber informações.

Estudos a respeito das Leis de Acesso à Informação indicam que países dotados de legislação específica sobre o acesso a dados detidos pelos governos tendem a ser mais abertos do que os países que não possuem diploma legal deste tipo (OSJI, 2006). Estudos também relacionam, positivamente, transparência com direitos humanos e com boa governança (KAUFMANN; BELLVER 2005; ISLAM 2006; FUKUDA-PARR; GUYER; LAWSIN-REMER 2011). Nesse sentido, a adoção de leis de acesso decorre do entendimento internacional crescente de que, em estados democráticos, a falta de transparência é um problema social com consequências que se espalham pela sociedade. Corrobora Neuman (2002), em afirmar que as Leis de Acesso à Informação são um elemento crucial para a quebra da dinâmica opacidade – corrupção, levando a um aumento da transparência, possibilitando aos indivíduos entenderem melhor o papel do governo e as decisões feitas em nome da sociedade, resultando na melhora da capacidade da sociedade em exercitar o controle da atividade estatal.

Assim, o acesso a informações é reconhecido como elemento crucial no combate a corrupção, no aumento da transparência, bem como no aprofundamento da confiança da população em relação ao governo, na medida em que o acesso público a informações retidas pelo governo permite que indivíduos entendam melhor o papel do governo e as decisões feitas em seus nomes. Para Neuman (2012), numa sociedade baseada na produção disseminação de informação, a manutenção de um regime democrático depende do acesso a uma ampla gama de informação que permita aos cidadãos participarem na vida pública, ajudando-os a estabelecer prioridades em gastos públicos e a receber igual acesso a justiça e igual capacidade de responsabilizar os agentes públicos.

Assim a discussão sobre Leis de Acesso à Informação serve como fio condutor da definição das fronteiras de sua aplicação: uma norma para combate a corrupção, melhoria de governança, aumento da participação social, difusão de conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública - permitindo tanto a seleção das melhores políticas públicas como a melhor compreensão dessas escolhas - bem como socialização do conhecimento produzido ou compilado pelo poder público.

Por outro lado, o acesso à informação é, ainda, crítico para a capacidade dos cidadãos em exercer os seus direitos, cobrar os seus representantes de suas responsabilidades e compreender os processos pelos quais os governos realizam suas escolhas e as bases factuais dessas decisões. Para que de fato o acesso à informação ocorra e o cidadão faça o uso dela, é necessário existir veículos ou suportes de comunicação que tenham elementos que também lhes confirmam transparência, como é o caso da Internet e, ainda, uma estrutura normativa que dê sustentação aos processos de acesso à informação, como ponderam Jardim (2013) e Santos (2016), sobre a necessidade de ordenamento jurídico e estrutura informacional nos órgãos públicos para garantir interesse e acesso da sociedade à informação.

A LAI, comumente chamada no Brasil, foi estabelecida justamente para criar o arcabouço jurídico legal a ser adotado pelas instituições públicas brasileiras no intuito de contribuir para o estabelecimento de uma cultura de transparência pública, uma ferramenta fundamental para o fortalecimento da *accountability* e da autogestão das ações do poder público. A LAI, além de efetivar o direito previsto na Constituição Federal de 1988, garante ainda a exequibilidade de políticas públicas de acesso à informação no Brasil.

Desta maneira, o presente artigo busca compreender como a UFBA responde aos pedidos de informação via LAI, a partir dos esforços de implementação da Lei nº 12.527/2011 (LAI), da análise da transparência passiva e transparência ativa em termos formais, e da identificação da promoção de uma cultura de disponibilização espontânea de informação ao grande público.

As Universidades Públicas são autarquias, portanto, parte integrante da Administração Pública Indireta, e estudá-las possibilita conhecimento mais próximo do desempenho das atividades públicas a fim de contribuir com o aprimoramento das funções e serviços desempenhados, ao passo da contribuição para outras instituições de igual natureza, reproduzirem práticas exitosas de gestão e reflexões necessárias para o serviço prestado. (Dorenice, estou na dúvida se este parágrafo fica melhor aqui ou no final da seção 2).

2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA

A Lei de Acesso à Informação brasileira é resultado do avanço paulatino em normas de transparência ao consolidar um marco regulatório a respeito do acesso à informação pública do Estado, estabelecendo normas e processos para respostas a pedidos de informação do cidadão e determinando que o acesso à informação pública deve ser a regra, e o sigilo a exceção, em seu art. 3º, I.

A LAI conclui um processo de evolução da cultura da transparência e do reconhecimento do direito à informação como direito fundamental a um regime democrático, regulamentando de forma sistemática o direito a informações públicas previsto na Constituição Federal de 1988, até então marcado por regras dispersas que não estimulavam uma cultura de transparência, de forma que o direito de acessar informações produzidas ou guardadas pelos órgãos públicos enfrentava dificuldades legais e administrativas que impediam o efetivo exercício desse direito fundamental.

Nesse sentido, Zielinski (2018) reconhece que a Lei nº. 12.527/11 não introduziu qualquer valor novo ao ordenamento jurídico brasileiro - o acesso à informação é direito fundamental consagrado pelo poder constituinte de 1988. De outro lado, não se pode desconsiderar o caráter instrumental da lei, que se propõe a dotar de eficácia plena o direito do de acessar as informações públicas.

Com efeito, a LAI muda o foco de sigilo de informação para acesso à informação, conforme se observa da leitura de seu art. 1º, que passa a consagrar a norma como instrumento com o fim de garantir o acesso a informações previsto nos dispositivos constitucionais que o consagram.

A lei, de caráter nacional (art. 1º, caput), atinge todas as esferas federativas e poderes (art. 1º, parágrafo único), não deixando margem para que algumas instituições de caráter público entendam pela sua não submissão à norma. Em seu art. 3º não apenas que tem como função assegurar o direito a informação, como o reconhece como fundamental e determina que a Administração Pública atenda aos pedidos conforme os princípios básicos da administração pública – previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e que atraem a incidência da Lei de Improbidade Administrativa em caso de desobediência. Estabelecem, ainda, princípios norteadores de sua interpretação e aplicação que estão em consonância com as orientações internacionais sobre normas de acesso à informação como aponta o Art. 3º:

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 (Lei 12.527/2011 Art. 3º).

Nesse sentido, Mendel (2009) traça um panorama mundial sobre a questão da liberdade da informação governamental e apresenta nove princípios de liberdade da informação governamental que estão explicitamente ou de forma implícita, adotados pela LAI, sendo eles: princípio da divulgação máxima; princípio da obrigação de publicar; princípio da promoção de um governo aberto; princípio da abrangência limitada das exceções; princípio dos procedimentos que facilitem o acesso; princípio de custos; princípio de reuniões abertas; princípio de que a divulgação tem precedência; e princípio da proteção para denunciante.

Observa-se, ainda, que o legislador cercou a norma de conceitos e ênfases específicas para antecipar-se às discussões típicas de normas que enfrentam resistência em sua implementação em seu nascedouro, estabelecendo palavras-chaves conhecidas no meio jurídico e das instituições públicas.

Nesse sentido a lei adota os conceitos internacionais sobre acesso à informação, normatizando-os.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição,

arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

A norma estabelece então como dever do Estado, em seu art. 5º “garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Além de estabelecer quem está sujeito à norma de forma ampla; os conceitos técnicos que apoiam a norma; associar a lei aos princípios da administração pública e, por consequência, a sua desobediência a ato de improbidade, a LAI ainda trata das partes que podem requerer informação, explicitando, mais uma vez, a rejeição de requisitos não essenciais ao pedido, mas que certamente seriam exigidos – tais como a motivação do autor do requerimento para acessar a informação solicitada.

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo [...]. § 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. [...] § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Numa atualização em relação às orientações gerais sobre leis de acesso, a lei brasileira estabeleceu em seu art. 10, §2º, que os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

A Lei, para enfatizar que o foco é o acesso em detrimento do sigilo, estabelece, em seu artigo 11, prazo máximo para o atendimento de solicitação de informação feito aos órgãos públicos (dez dias, prorrogáveis por decisão fundamentada por igual período), a forma de prestação da informação, a explicitação de motivos de recusa e até a possibilidade de disponibilizar ao próprio requerente a pesquisa dos dados.

A consequência da consagração dos princípios norteadores na LAI é atrair a incidência do disposto no art. 11 da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de [...] legalidade [...] e notadamente: [...] II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Para o atendimento aos pedidos de informação – a chamada transparência passiva - a LAI determina o estabelecimento de um serviço de informação ao cidadão – SIC em condições apropriadas, com a função de: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;

Além da criação do SIC e como medida que facilite o *enforcement*, a Controladoria Geral da União produziu e disponibilizou o sistema *e-SIC*, um sistema em plataforma web que centraliza todos os pedidos de informação amparados pela Lei 12.527/2011 que forem dirigidos ao Poder Executivo Federal.

Com a Lei 12.527/2011 o Brasil quer estabelecer nas instituições públicas a cultura de acesso, também definida no documento da CGU: “Em uma cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade” (BRASIL, 2012, p.13).

A LAI, contudo, não é vocacionada apenas para o atendimento a pedidos de informação, mas está inserida num paradigma de transparência ativa por parte da Administração Pública, em que o Estado não deve esperar a demanda, devendo operar mediante a publicação proativa de informações, mediante processos simples e, idealmente, automatizados. Tal postura decorre do princípio da máxima divulgação (a publicidade é regra; o sigilo, exceção): qualquer informação que não trate de dados postos sob sigilo pelas comissões de acesso do órgão ou entidade nem contenham dados pessoais de terceiros devem ser disponibilizadas – o que facilita a automatização da disponibilização de informações. Como defende a CGU (2017, p. 24) em relação a transparência ativa e seu efeito sobre os custos de gerenciamento desse sistema: “a publicação de dados mais requeridos pela população reduz o custo com a prestação de informações, pois evita o acúmulo de pedidos sobre temas semelhantes e facilita o acesso à informação por parte do cidadão”.

Tais objetivos, lidos sob a luz do princípio da eficiência, levam todos à ênfase na transparência ativa. A LAI estabelece não só as informações mínimas que devem ser disponibilizadas sem requerimento, como determina uma postura geral de migração das informações da transparência passiva (que dependem de requerimento) para a ativa (que independem de requerimento). Isto se observa de uma leitura sistemática dos arts. 8º e 9º da lei.

O *caput* do art. 8º estabelece que é dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação ativa, em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Nos seus parágrafos, a lei estabelece que o fácil acesso referido no *caput* deve se dar por todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem os órgãos e entidades públicas, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores, com elementos mínimos de disponibilização dos dados e de acessibilidade, que podem ambos serem ampliados via regulamento.

No campo da facilidade de uso, os sítios eletrônicos devem conter campo de busca que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, bem como serem dotados das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos da Lei nº 10.098/2000 – Lei da Acessibilidade, com as alterações trazidos pela Lei nº 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Quanto à disponibilização, os dados devem ser extraíveis via acesso automatizado – ou seja, via programas próprios de extração automática de dados de sítios eletrônicos, bem como estarem disponíveis para *download* nos formatos de relatórios eletrônicos (planilhas e textos), inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações, o que desestimula a disponibilização de relatórios em formatos que não permitam extração sem perda de formatação.

As instituições devem ainda garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso e manter atualizadas as informações disponíveis para acesso e indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio.

Por fim, além dos requisitos de disponibilização descritos acima, consta ainda um rol exemplificativo das informações que deverão constar nos sítios, que podem ser separadas em informações sobre a estrutura do órgão, dados financeiros e de contratos e dados de reforço de transparência ativa.

Em relação às informações sobre a estrutura do órgão, deve constar o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; os dados financeiros e de contratos envolvem os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, de despesas e informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

Como dados de reforço da transparência ativa, devem ser disponibilizados dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e a relação de respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

A lista acima não é exaustiva. Os órgãos e entidades devem, paulatinamente, definir outras informações como objeto de iniciativas de transparência ativa, seguindo o princípio geral da máxima divulgação que ilumina a norma.

O objetivo da exigência das modalidades de reforço da transparência ativa é diminuir o número de pedidos demandados pelos cidadãos, o que minimiza significativamente o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos individuais. Corroborando, a CGU (2013, p. 15) enfatiza que “quanto mais informações são disponibilizadas de forma ativa, menor será a demanda de pedidos de informação”.

No art. 10 e seguintes constam disposições sobre o processamento de pedidos de informação, bem como o direito de recurso à negativa de liberação de informação; a partir do art.21, há a tratativa acerca das exceções ao direito de acesso; o art.31 resguarda o respeito às liberdades e garantias individuais, segundo o tratamento de informações pessoais.

Observa-se, contudo, que a LAI estabelece extensos critérios mínimos de disponibilização de informação que demandam mudanças administrativas envolvendo tecnologia de informação, gestão de arquivos e um processo de automatização de alimentação dos sítios eletrônicos, porquanto os mesmos devem ser atualizados, numa mudança de paradigma que implica em desafios a uma administração pública não habituada a ser proativamente transparente. Com efeito, Santos (2016) pondera que o interesse crescente da sociedade e os avanços no ordenamento jurídico brasileiro não foram acompanhados pela estrutura informacional dos órgãos públicos, pois “a LAI supõe uma ordem informacional que está longe de existir no Estado brasileiro” (JARDIM, 2013, p. 3).

Disponibilizar informação para o público pressupõe uma cadeia de processos gerenciais sem os quais fica impossível a localização e o acesso à informação. Nesse sentido, este artigo visa analisar os resultados de implementação da Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal da Bahia a partir dos indicadores de transparência passiva (atendimento a pedidos de informação) e de transparência ativa (informações disponíveis em seus sítios eletrônicos).

As Universidades Públicas são autarquias, portanto, parte integrante da Administração Pública Indireta, e estudá-las possibilita conhecimento mais próximo do desempenho das atividades públicas a fim de

contribuir com o aprimoramento das funções e serviços desempenhados, ao passo da contribuição para outras instituições de igual natureza, reproduzirem práticas exitosas de gestão e reflexões necessárias para o serviço prestado. (Dorenice, estou na dúvida se este parágrafo fica melhor aqui ou no final da seção 1, comentei á em cima tb).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como descritiva de natureza qualitativa. Expõe a temática da implementação da Lei de Acesso à Informação na UFBA e suas características, especificamente a transparência ativa e passiva a partir das principais exigências da LAI, dos pedidos de informações formulados, da disponibilização ativa de informações, assim como dos dados descritivos disponíveis nos relatórios da CGU e da análise resultante da visita aos sítios eletrônicos do domínio UFBA.

Foram utilizadas informações oriundas de relatórios oficiais produzidos pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União sobre o número de pedidos de informação formulados pelos cidadãos, tempo das respostas, de maneira a analisar a presteza e efetividade da UFBA no tocante ao atendimento de pedidos de informação, ou seja, com relação à transparência passiva.

Em relação à dimensão transparência ativa, foram visitados os sítios eletrônicos da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN), Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Pessoas (PRODEP), UFBA e unidades de ensino Escola de Administração (EdA), Instituto de Ciências da Informação (ICI) e Faculdade de Direito entre 08/02/2019 a 11/03/2019, como disposto no quadro abaixo. Nestes, foi pesquisado se as informações básicas exigidas pela LAI estão disponíveis, bem como a existência de informações extras.

Quadro 1 – *Sites* visitados para análise de cumprimento da LAI

<i>Site</i>	<i>Descrição</i>
https://ufba.br/	Site central da UFBA
https://prograd.ufba.br/	Pró-reitoria de Ensino de Graduação
https://prodep.ufba.br/	Pró-reitoria de Desenvolvimento de Pessoas
https://proplan.ufba.br/	Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento
http://www.adm.ufba.br/	Escola de Administração da UFBA
https://direito.ufba.br/	Faculdade de Direito da UFBA
https://blog.ufba.br/ici/	Instituto de Ciência da Informação

Fonte: elaboração própria.

A escolha das unidades se deu por sua representatividade e relação com os fenômenos a serem investigados. As Pró-reitorias escolhidas tratam de temas centrais da UFBA, como ensino, recursos humanos e orçamento respectivamente, sendo os pedidos de informação tipicamente voltados à busca de informações destas naturezas. As unidades de ensino, por tratarem de esferas distintas do processo de acesso à informação: jurídico, administrativo e gestão de informações.

Quanto aos critérios de análise, o art. 8º da Lei de Acesso à Informação estabelece os elementos mínimos que devem constar dos sítios eletrônicos das instituições públicas, no âmbito de suas competências: a)

registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; b) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; c) registros das despesas; d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, respectivos editais e resultados e contratos celebrados; e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

As informações acima podem ser disponibilizadas observando os seguintes critérios principais, de acordo com o disposto no Guia de Abertura de Dados do Governo Federal (2012):

Quadro 2 – Critérios de disponibilização das informações determinadas no art. 8º da LAI

Critérios
Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo, ou seja, conter ferramenta de busca;
Possibilitar a gravação de relatórios em formatos eletrônicos que possibilitem o acesso automatizado, legíveis por máquina. As informações armazenadas em arquivos eletrônicos indexados (com nomes que identificam seu conteúdo), na forma de planilhas eletrônicas;
Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso.
Indicar o local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio.

Fonte: Guia de Abertura de Dados do Governo Federal (2012).

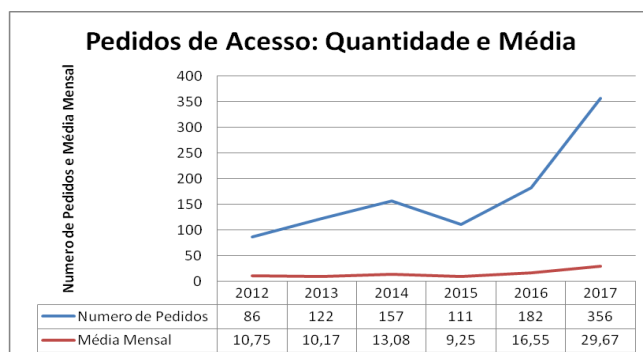
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Transparência passiva – o atendimento dos pedidos de informação pela UFBA

A partir dos dados extraídos dos relatórios da CGU, analisou-se o desempenho da UFBA no tocante à transparência passiva, bem como se há indicativos dos fenômenos constatados em países que antecederam o Brasil na implementação de leis de acesso.

A figura 1 mostra a evolução do número de pedidos no período 2012 (ano da implementação da LAI) a 2017 na UFBA. Este dado foi escolhido pois o indicador “evolução do número de pedidos de informação” pode revelar problemas no atendimento: aceitando-se que um instrumento ineficaz não gera estímulo ao seu uso, espera-se que um sistema de acesso à informação hostil a pedidos leve a uma diminuição das solicitações. Em sentido contrário, espera-se que um sistema que entregue informações gere um ciclo virtuoso de resposta, levando ao aumento dos pedidos de informação.

Figura 1 – Número de pedidos de acesso à informação entre 2012 e 2017



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

De exame dos dados referentes ao número de pedidos de informação, vê-se que a formulação de pedidos de informação na UFBA apresenta curva crescente: após os primeiros anos de implementação da lei, aqueles partiram de um número de 86 pedidos anuais em 2012 para 356 pedidos formulados em 2017. A figura apresenta também a média mensal variando de 10,75 em 2012 a 29,67 em 2017.

A figura 2 apresenta o número de pedidos de acesso à informação respondidos. A coleta de dados dessa natureza se justifica na medida em que o número de respostas a pedidos de informação é um indicativo de demanda, de atendimento e da qualidade da transparência passiva na dimensão existência de resposta. Da análise dos dados observa-se que, mesmo com o aumento de pedidos de informação, houve um aumento equivalente no número de respostas, sem que o número de pedidos trâmitados fora do prazo tenha aumentado de forma significativa. O resultado sugere que a UFBA apresenta capacidade de resposta compatível com a demanda por informações.

Figura 2 – Pedidos de acesso à informação entre 2012 e 2017



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Cabe ressaltar que a capacidade de resposta compatível não permite visualizar informações críticas sobre o atendimento a pedidos de informação. Por exemplo, a qualidade da informação entregue não foi captada neste artigo, sendo futuros trabalhos neste sentido um campo relevante. Outro ponto é que a valoração de um sistema de transparência não se encerra no exame da transparência passiva, posto que esta tem natureza residual: no cenário ideal, as informações, num cenário final, devem ser disponibilizadas independentemente de requerimentos. A existência da transparência passiva serve como válvula de escape de um sistema imperfeito de transparência ativa.

Inobstante, os resultados dialogam com os achados de Santos (2016), no sentido de que, apesar das dificuldades na cultura organizacional, que se refletem em gestão documental precária, desconhecimento dos institutos da LAI, falta de atualização dos dados e precária memória dos SICs, os dados sugerem que a sociedade está adotando a LAI como um instrumento de acesso à informação.

Além dos números de pedidos e de respostas, observar quais tipos de respostas aos pedidos permite uma análise mais aprofundada da transparência passiva na dimensão resposta. Buscou-se com a coleta dos dados reunidos tabela abaixo analisar se a UFBA apresentava respostas aos pedidos de informação, mas de natureza negativa, ou seja, respondendo mas negando acesso.

Tabela 1 – Pedidos por tipo de resposta de 2012 a 2017

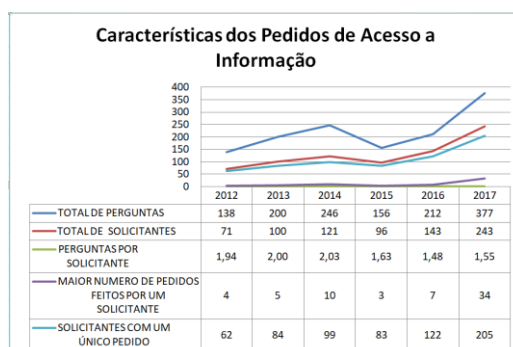
Resposta/Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acesso Concedido	58	101	131	97	166	315
Pergunta Repetida	8	0	0	2	3	8
Acesso Negado	3	3	10	4	2	8
Não se Trata de Pedido de Informação	0	3	1	1	3	6
Órgão sem Competência para Responder sobre o Assunto	2	4	6	6	3	4
Informação Inexistente	7	5	6	0	0	2
Acesso Parcialmente Concedido	8	6	3	1	1	2

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Do exame dos dados contidos na tabela 1 observa-se que o número de respostas “Acesso Concedido” tem variação positiva no período 2012-2017, mantendo uma relação proporcional com o número de pedidos e de respostas, enquanto o número de respostas “Acesso Negado” diminui em proporção no mesmo período. Sugere-se, portanto, que a UFBA apresenta respostas majoritariamente positivas aos pedidos de informação, tendo negado apenas 8 pedidos em 2017, o que equivale a 2,2% dos pedidos formulados naquele ano.

A figura 3 reúne dados relativos a características objetivas dos pedidos de informação, na dimensão pedidos por solicitante. Tal dimensão merece exame, na medida em que permite observar a ocorrência de captura dos instrumentos da LAI por grupos organizados. Os estudos sobre implementação de leis de acesso à informação alertam sobre o risco de captura do instrumento por grupos específicos, dotados da capacidade de formular os pedidos e processar as respostas.

Figura 3 – Pedidos de informação por solicitante entre 2012 e 2017



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

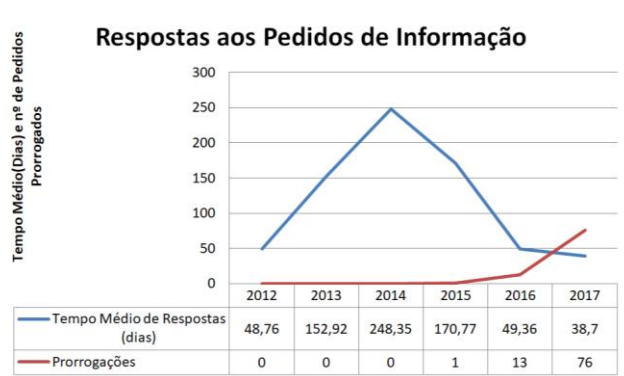
No exame dos dados buscou-se extrair os seguintes fenômenos: primeiro, a concentração de pedidos em poucos requerentes, de forma a indicar um uso primordial por grupos capazes de requerer e processar grande volume de dados; segundo, se há uma pulverização dos pedidos em muitos solicitantes, o que sugeriria uma tendência contrária, qual seja, de uso da LAI como instrumento pontual de acesso à informação.

No caso da UFBA, observa-se uma pulverização dos pedidos em pequenos requerimentos de informação, com média de 1,55 perguntas por solicitante em 2017 e 205 solicitantes com um único pedido (representando 54% das perguntas feitas) no mesmo ano. Observa-se também, que o maior número de pedidos feito por um único solicitante teve seu maior número em 2017, representando 11% dos pedidos de informação no ano.

Os dados coletados sugerem existir solicitantes capazes de realizar pedidos com múltiplas perguntas convivendo com grande número de requerentes com pedidos contendo apenas uma pergunta, o que não corrobora a ocorrência do fenômeno de captura dos instrumentos da LAI por grupos organizados, apontado como preocupação por Puddepath (2009) e Neumann (2002).

Passando ao exame da dimensão tempo de resposta, buscou-se observar se a UFBA atende aos pedidos de informação de forma tempestiva. Observa-se que nos termos da LAI, as informações devem ser prestadas imediatamente e, se não for possível, no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, perfazendo um total de 30 dias. Os dados abaixo permitem analisar se há obediência aos prazos legais e se há uma tendência de submissão a este prazo, o que sugeriria uma adaptação dos procedimentos da UFBA ao trâmite determinado em Lei.

Figura 4 - Tempo médio de respostas aos solicitantes

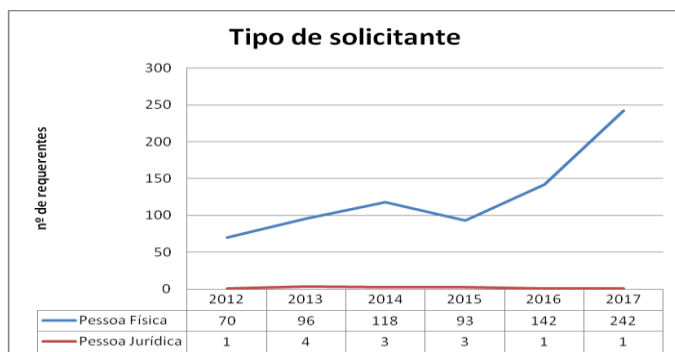


Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Observa-se que, após um significativo aumento do tempo médio de respostas a pedidos de uma informação no período 2012-2014, houve uma convergência da UFBA no cumprimento do prazo legal de atendimento dos pedidos de acesso à informação, em que pese os atendimentos ainda estivessem, em 2017, acima do prazo legal.

O aumento das prorrogações sugere, por sua vez, que os setores da UFBA responsáveis pelo controle do fluxo dos pedidos de informação passaram a melhor dominar os procedimentos legais, tendo em vista que a prorrogação do prazo para resposta depende de formalização por parte da administração. Contudo, em que pese tenha a administração pública passado a observar os procedimentos de prorrogação, deve-se considerar que o prazo médio de 38,7 dias sugere fortemente que muitos pedidos de informação ainda extrapolam o teto do prazo legal. A tendência é, contudo, de convergência.

Figura 5 – Natureza do solicitante de pedido de informação



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2018).

Um receio de Darch e Underwood (2010) é de que leis de acesso podem acabar gerando a apropriação dos recursos públicos nas mãos dos grupos organizados, agravando a assimetria de informação e a concentração de recursos nas mãos de poucos.

A identificação dos solicitantes como pessoas físicas ou jurídicas é o mais direto critério para aferir se grupos organizados utilizam a LAI. Do exame dos dados, praticamente não se verifica a existência de pedidos de informação formulados por pessoas jurídicas, o que sugere ausência de captura das ferramentas da LAI por grupos organizados. Contudo, não se pode descartar que os pedidos de pessoas jurídicas sejam formulados por prepostos de organizações, se identificando como pessoas físicas.

4.2 Da transparência ativa – a disponibilidade de informação pela UFBA

Foram visitados os seguintes sítios eletrônicos: <https://ufba.br/> (site central da UFBA); <https://prograd.ufba.br/> (Pró-reitoria de Ensino de Graduação); <https://prodep.ufba.br/> (Pró-reitoria de Desenvolvimento de Pessoas); <https://proplan.ufba.br/> (Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento); <http://www.adm.ufba.br/> (Escola de Administração da UFBA); <https://direito.ufba.br/> (Faculdade de Direito da UFBA); <https://blog.ufba.br/ici/> (Instituto de Ciência da Informação). A partir da visita e análise aos sítios eletrônicos selecionados da UFBA foi possível perceber alguns aspectos.

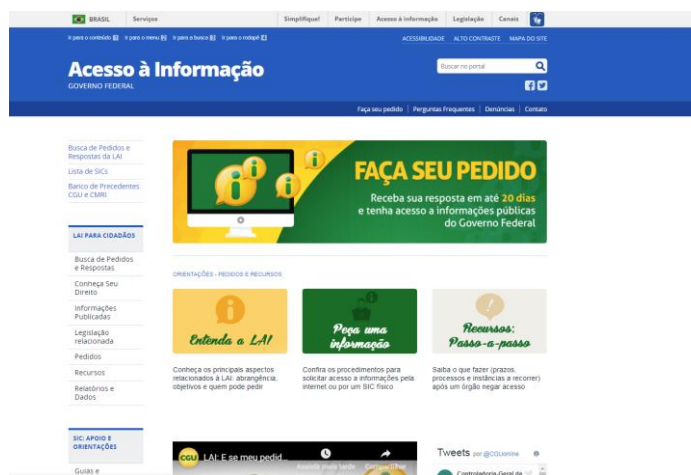
O acesso ao domínio UFBA leva à sua página principal. Na mesma pode-se observar, em seu canto superior direito, a aba “Acesso à informação”. Na mesma se é encaminhado para o portal de acesso à informação do governo federal (<http://www.acessoinformacao.gov.br/>), onde os pedidos de informação podem ser protocolados. Não há nessa página informações disponibilizadas pela UFBA, apenas o instrumento de acionamento da transparência passiva.

Figura 6 – Página inicial “ufba.br” ícone transparência passiva LAI



Fonte: www.ufba.br, acesso em 2019.

Figura 7 – Página de Acesso à Informação da UFBA



Fonte: <http://www.acessoinformacao.gov.br/>, acesso em 2019.

A página da UFBA relacionada à LAI, (figura 8), encontra-se oculta em barra de ícones na parte inferior da página. A barra não é visível quando do acesso ao site, sendo encontrada apenas após o uso da barra de rolagem do navegador por duas vezes em sua seta direita para dar acesso ao ícone “ACESSO À INFORMAÇÃO”. Clicando neste, acessa-se o sítio <https://ufba.br/acessoinformacao>

Figura 8 – Página inicial ufba.br, ícone transparência ativa LAI



Fonte: www.ufba.br, acesso em 2019.

Clicando no ícone Acesso à informação, acessa-se a página de transparência ativa na UFBA.

Figura 9 – Categorias de acesso na página Acesso à Informação da UFBA



Fonte: https://ufba.br/acessoaInformacao, acesso em 2019.

A página <https://ufba.br/acessoaInformacao> contém em sua coluna à esquerda as seguintes informações: Página Principal; Auditoria; Ações e Programas; Carta de Serviços ao Cidadão; Contratos e Convênios Acadêmicos; Dados Abertos; Informações Classificadas; Institucional; Licitações e Contratos; Orçamento; Ouvidoria da UFBA; Perguntas Frequentes; Servidores; Serviço de Informação ao Cidadão.

Examinando cada um dos links da coluna, observou-se o seguinte: No link “Auditoria”, encontra-se informado que o mesmo contém “as informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações, Relatórios e tomada de contas realizadas na Universidade Federal da BAHIA. Auditorias (Acórdão, Relatório de Auditoria, Nota Técnica etc, do TCU, da CGU e da CCI.” em <https://cci.ufba.br> e “Processos de Contas Anuais (Relatórios de Gestão, Pareceres, Balanços, Demonstrativos, etc)” em <https://proplan.ufba.br/documentacao-legislacao/relatorios-gestao>. Visitando o primeiro link (Coordenadoria de Controle Interno), se observa a aba “documentos”, na qual ficam as subpastas “Pareceres” e “Relatórios”. A primeira encontra-se vazia; a segunda, com os dizeres “2012”, mas sem o link correspondente.

O link seguinte leva à página da PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. Na mesma consta os Relatórios de Gestão consolidado e por unidade de ensino, atualizado até o ano de 2017; Orçamentos iniciais (atualizado); esclarecimentos sobre o orçamento da UFBA; Projeto de Lei Orçamentária Anual (apenas

2015); Execução Orçamentária (“em construção”); liberação orçamentária anual (até 2016); estatísticas (“em construção”); relação UFBA com fundações de apoio (atualizado); outra página de estatísticas, esta com dados sobre a UFBA, atualizados até 2018; Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, atualizado; processos de contas anuais atualizado; e mentários do Diário Oficial da União com atos de interesse da UFBA (atualizado).

Conclui-se que a página Auditoria/PROPLAN consta com dados atualizados, informações importantes e mencionadas na LAI, mas sua navegação é confusa, com links diversos com os mesmos nomes, podendo dificultar a busca e o entendimento do usuário.

Ações e Programas – o link faz remissão ao link <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/#/>, o qual demanda login e senha para ser acessado em parte, com sub-menus diversos, sem haver uma orientação, no sítio da UFBA, de como realizar a navegação no portal indicado.

Carta de Serviços ao Cidadão – o link <https://cartadeservicos.ufba.br/comunidade-ufba> apresenta a relação de serviços que a UFBA oferece à comunidade, na área de saúde humana, animal, laboratórios, serviços de assistência jurídica e contábil, estrutura de bibliotecas e museus, cursos livres, entre outros. Os links funcionam e levam aos setores e órgãos responsáveis pelos serviços.

Dados Abertos – o link <https://ufba.br/aceso-informacao/dados-abertos> contém apenas os dizeres “*O Plano de Dados Abertos – PDA tem o intuito de orientar as ações de implementação e de promoção da iniciativa de abertura de dados desta instituição. Plano de Dados Abertos – PDA para o biênio 2018-2019. Base de Dados - Acesso ao Portal de Dados Abertos da UFBA*”.

Informações Classificadas – no link <https://ufba.br/aceso-informacao/informacoes-classificadas> consta a informação que “Desde a entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação, de 16 de maio de 2012, nenhum documento foi classificado/desclassificado com base na Lei de Acesso à Informação”.

Institucional – no link <https://ufba.br/aceso-informacao/institucional> constam hiperlinks para o organograma da Instituição, estatuto e regimento, legislação pertinente, PDI, Plano Diretor de Tecnologia de Informação, Plano de Logística Sustentável, Projeto Pedagógico Institucional, estatísticas e repositório institucional. Os links levam às informações indicadas. O Link estatísticas é acessível por outras abas já visitadas.

Licitações e Contratos – a página <https://ufba.br/aceso-informacao/licitacoes-e-contratos> leva aos hiperlinks relativos a licitações e contratos administrativos celebrados com a UFBA. Os links estão ativos.

Orçamento – a página <https://ufba.br/aceso-informacao/orcamento> leva a links para a PROPLAN e Portal da Transparência. As informações constantes no link para a PROPLAN já eram acessíveis pela página Auditoria. O Link:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/orgao?ordenarPor=orgaoSuperior&direcao=asc> leva ao Portal da Transparência, onde é possível pesquisar a execução de despesa das unidades da UFBA.

Ouvidoria – o link <https://ufba.br/aceso-informacao/ouvidoria-da-ufba> contém o hiperlink <https://www.ufba.br/ouvidoria> onde consta o email da ouvidoria e suas atribuições.

No Link Perguntas Frequentes, <https://ufba.br/aceso-informacao/perguntas-frequentes> constam as respostas que a UFBA entendeu relevantes de serem já disponibilizadas, tais como organograma, dados históricos da UFBA, acesso a trabalhos acadêmicos de temas específicos. O acesso é feito indicando a página onde a informação esta armazenada. Os links levam à informação indicada ou ao site de busca respectivo.

Figura 10 – Página de perguntas frequentes de acesso à informação da UFBA



Fonte: <https://ufba.br/aceso-informacao/perguntas-frequentes>, acesso em 2019.

Servidores – a aba dá acesso ao link <https://ufba.br/aceso-informacao/servidores>, que faz remissão às páginas <http://www.concursos.ufba.br/>, para editais e atos gerais de concursos; <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>, para relação dos servidores públicos na UFBA e salários.

Serviço de Informação ao Cidadão – informa a localização, horário de atendimento, autoridade de monitoramento da LAI na UFBA, gestora do SIC, meios de contato, bem como o link para acesso ao sistema e-SIC e acesso aos links de pesquisa dos relatórios de pedidos de informação compilados pelo Portal da Acesso à informação Lei de Acesso à Informação.

Fora da parcela do sítio que se identifica como de acesso à informação, constam a estrutura administrativa da UFBA (<https://ufba.br/estrutura>), com os endereços, telefones de contato e correio eletrônico e sítios eletrônicos das unidades; PDI UFBA; relatórios de gestão, carta de serviços; informações sobre cursos de graduação e pós-graduação, pesquisa científica e extensão, com endereços e dados de contato das unidades respectivas.

Os resultados guardam relação com os achados de Rodrigues (2016) que, em entrevistas a grupos focais, identificou a percepção de servidores de Universidades Públicas Federais no sentido de que a arquitetura de informação dos *sites* institucionais peca pela falta de um design mais intuitivo para o cidadão de forma que o excesso de informações e sua pulverização resultava em um ambiente confuso ao cidadão. Os servidores, a partir dessa percepção, se ressentiam da falta de um padrão comum e simples de navegação nos sítios eletrônicos, bem como demandavam que os órgãos devessem ter a preocupação de produzir informações de interesse público e em linguagem acessível.

A transparência ativa na UFBA é confusa. Os sites são complexos, o que não é facilitado pela estruturação horizontalizada da Universidade. A transversalidade da informação vinda de vários órgãos é um desafio, tanto na reunião de informações para atendimento de pedidos de informação, quanto na atualização das informações disponibilizadas de forma ativa. Foi comum observar uma mesma informação espalhada por diversas páginas eletrônicas, ou presente de forma repetida, bem como houve caso de dados protegidos por login e senha.

Em que pese haja um local específico que sirva de ponto de partida para a disponibilização da informação, não há uma seleção de informações em destaque. O excesso de informações, as falhas de organização e sua pulverização resultam em um ambiente confuso.

O sistema não deveria depender da atualização das informações por órgãos diferentes, tampouco de alimentação manual, o que se reflete na percepção de que os sítios demandam uma quantidade elevada de atenção para não entraem em situação de entropia.

A página da UFBA referente às perguntas frequentes tem conteúdo reduzido, contendo apenas 7 (sete) perguntas com as respectivas respostas, o que contrasta com tamanho portfólio de perguntas materializado na realização de cerca de 1014 pedidos de informação no período 2012/2017.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou analisar os esforços de implementação da Lei de Acesso à Informação na UFBA, no tocante à transparência passiva e ativa. O pressuposto que orientou a presente pesquisa foi o de que a UFBA implementou a Lei nº 12.527/2011 em seus termos formais, mas sem a promoção de uma cultura de disponibilização espontânea de informação ao grande público. Com efeito, os resultados indicam uma implementação imperfeita da Lei de Acesso à Informação.

Do exame dos dados colhidos, na dimensão transparência passiva, pode-se concluir que há, no tocante aos indicadores de implementação da LAI pela UFBA, convergência da Instituição em relação ao atendimento das demandas nos termos da Lei. Os prazos médios se aproximam do prazo legal: tendo chegado a 248 dias em 2015, em 2017 o prazo médio de atendimento a pedidos de informação foi de 38 dias, o que indica a tendência de convergência. Observa-se, também, que as decisões de prorrogação passaram a ser registradas a partir de 2015, o que sugere uma estruturação da UFBA em relação aos procedimentos determinados na LAI, indicando um maior domínio na sua implementação.

Tal resultado é meritório na medida em que se deu dentro de um cenário de ampliação dos requerimentos de acesso à informação pelo sistema e-SIC: de 86 requerimentos em 2012 para 356 pedidos em 2017, com aumento proporcional no número de respostas e queda das negativas de acesso, de 12,8% de negativas totais ou parciais em 2012 para 3,1% em 2017.

Em relação aos demais elementos, referentes aos perfis dos solicitantes, estes não são diretamente influenciáveis pela UFBA, em especial na dimensão transparência passiva. Mas do quanto observado, tem-se que não se verificou alguns fenômenos relatados em estudos referentes à implementação de Leis de Acesso: especificamente, a captura dos instrumentos por grupos organizados; a ocorrência de negativas implícitas; e a presença de dificuldades generalizadas no atendimento aos pedidos de informação pois, apesar das dificuldades iniciais, parecem estar sendo equacionadas, a considerar o tempo médio de atendimento a pedidos, associado com o aumento no número de solicitações de informação.

Observa-se que o sítio da UFBA conta, em que pese a dificuldade de localizar o link para os serviços de transparência ativa da LAI, com os dados básicos determinados pela Lei.

Há o registro das competências e estrutura organizacional; acesso aos registros de repasses ou transferências de recursos financeiros; acesso aos registros das despesas; acesso a informações concernentes a procedimentos licitatórios, respectivos editais e resultados e contratos celebrados; dados gerais para o

acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade e; endereços e telefones das respectivas unidades.

Cabe uma ressalva específica em relação à disponibilização de informações em formatos que permitam a gravação de relatórios eletrônicos e que possibilitem o acesso automatizado, legíveis por máquina. De regra as informações estão disponibilizadas em formato .pdf, mesmo as informações que se apresentam organizadas em tabelas (o que é visível em <https://proplan.ufba.br/relatorio-de-gestao-2017>).

Outro aspecto que merece reflexão é o referente à página relativa às perguntas frequentes. Esta tem conteúdo reduzido, se comparado ao volume de informação já produzido pela UFBA em atendimento a pedidos de informação. A disponibilização de informação de forma ativa deve ser uma prioridade, em especial se tal informação deriva das informações compiladas como resultado de atendimento a pedidos de informação (transparência passiva), de forma a minimizar os custos, aproveitando as informações já produzidas e compiladas evitando, assim, retrabalhos e desperdício de recursos e mantendo o custo de gerenciamento do sistema nos níveis menores possíveis.

Cabe destacar que os servidores atuam constantemente em contato com o público (alunos, fornecedores e terceiros), atendendo a pedidos de informação e que muitas vezes não são detectados pelo sistema e-SIC e lidando com sistemas imperfeitos de gestão de documentos, inclusive limitando a transparência ativa quando impossibilita a disponibilização automatizada das informações mais solicitadas nos respectivos setores ou unidades. Cabe destacar que a publicação de dados reduz o custo com a prestação de informações, pois evita o acúmulo de pedidos sobre temas semelhantes e facilita o acesso à informação por parte do cidadão, Conforme a CGU (2017). Ademais, a automatização diminui aos servidores o ônus de ter de decidir se e como uma informação pode ser disponibilizada, diminui o desconforto de negar uma informação e o risco de submissão a uma sanção por disponibilizar uma informação que, ao final, seja entendida como indevidamente disponibilizada.

Alguns problemas detectados em estudos precursores continuam se verificando e podem ser apontados como resilientes:

a) A busca da temática “Acesso à Informação” pode ser iniciada através de dois caminhos, na página principal da UFBA e isso atrapalha a navegação nesse site. O ideal seria disponibilizar uma única via para entrar na seção de acesso à informação e só então subdividir os caminhos entre transparência passiva e ativa.

b) Embora a falta de dados seja residual, bem como a desatualização de informações, tem-se que a organização das informações relativas à UFBA é deficiente e confusa, com links que ora são redundantes, ora aparentam ser redundantes, mas levam a páginas em construção. Isso pode levar os usuários menos investigativos a entender que a informação não está disponível quando em verdade ela se encontra em outro link, de nome igual ou semelhante, mas em outra árvore de links.

A implementação de uma Lei de Acesso à Informação é um processo incremental, no qual a resolução de problemas de implementação leva ao enfrentamento de novos gargalos institucionais. A UFBA, do que se pode extrair dos dados, avançou no cumprimento da LAI em relação às determinações legais. Contudo, um compromisso com o incremento da transparência ativa se encontra obstado, inclusive pela falta de treinamento dos servidores em habilidades-chave para uma mudança de cultura estruturada.

O resultado desse artigo pode subsidiar o diagnóstico da situação da Universidade Federal da Bahia e ajudar nas decisões necessárias à correção das ações desenvolvidas no processo de implementação da LAI, nesta

e em outras organizações públicas, em especial na promoção de uma cultura onde a gestão de documentos e a automatização da disponibilização das informações seja colocado como o novo estágio de desenvolvimento a ser alcançado, apontando as mudanças de natureza organizacional e operacional necessárias à efetividade da implementação da Lei de Acesso à Informação.

Artigo submetido para avaliação em 16/09/2019 e aceito para publicação em 17/06/2021

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < <https://bit.ly/1bJYIGL> > Acesso em 26 de março de 2018.
- _____. Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/1eKDwfY> . Acesso em: 26 mar. 2018.
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Guia de Abertura de Dados**. 2. Ed. 2015. M Disponível em: https://www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/arquivo-consultas-publicas/arquivo-de-consultas-publicas/0067_final.pdf , Acesso em: 13 fev. 2019.
- _____. Controladoria-Geral da União (CGU). **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2012. Disponível em: http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha_acessoinformacao.pdf . Acesso em: 14 fev. 2019.
- _____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Controladoria-Geral da União (CGU). **Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação**. 2. ed. 2016. Disponível em: http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf . Acesso em: 14 fev. 2019.
- _____. Controladoria-Geral da União (CGU). Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011**: Lei de Acesso à Informação., 2018. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2017-web.pdf> . Acesso em: 14 fev. 2019.
- DARCH, Collin; UNDERWOOD, Peter G. **Freedom of Information and the Developing World**: The Citizen, the State and Models of Openness. Oxford: Chandos Publishing, 2010. Disponível em: <https://www.elsevier.com/books/freedom-of-information-and-the-developing-world/darch/978-1-84334-147-5> . Acesso em: 12 fev. 2019.
- FUKUDA-PARR, Sakiko; GUYER, Patrick; LAWSON-REMER, Terra. Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights? . **International Budget Partnerships Working Paper**. n. 4, December 1, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2211584> . Acesso em: 14 fev 2019.
- ISLAM, Roumeen. Does More Transparency Go Along With Better Governance? **Economics and Politics**, v. 18, n. 2, p. 121-167, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0343.2006.00166> . >. Acesso em: 14 fev. 2019.
- JARDIM, José Maria A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p. 383-405, nov. 2013. Disponível em: <http://www.ibict.br/liinc> . Acesso em: 14 fev. 2019.

KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. **Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications** (August 2005). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=808664> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664>, Acesso em: 14 fev. 2019.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. UNESCO. 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por. Acesso em: 14 fev. 2019.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the law work: The challenges of implementation. In: FLORINI, Ann; STIGLITZ, Joseph E. (Ed.) **The Right to Know: Transparency for an Open World**. 179-213. 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7312/flor14158> > . Acesso em: 14 fev. 2019.

NEUMAN, Laura. **Access to information**: a key to democracy. Atlanta: The Carter Center, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2pK0tcy> . Acesso em: 26 mar. 2018.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (OSJI). Justice Initiative Access to Information. Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries. New York: OSI, 2006. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/transparency-and-silence-survey-access-information-laws-and-practices-14-countries>. Acesso em: 14 fev. 2019.

PUDDEPHATT, Andrew. **Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom**. Access to Information Working Paper Series, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2GfshjZ>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SANTOS, Mônica Augusta dos. **Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Departamento de Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18672> . Acesso em 14 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016**. Disponível em: <https://www.ufba.br/arquivos/pdi-ufba-2012-2016> . Acesso em: 14 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). **UFBA em números 2018**. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/estatisticas/ufba-em-numeros>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ZIELINSKI, Dioleno Zella. **Controle Social da Administração Pública**: a Lei de Acesso à Informação na Perspectiva da Dimensão da Accountability Societal. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37963> . Acesso em: 14 fev. 2019.