



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

RODRIGO DIEGO FERREIRA SARACENO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA:
TRANSPARÊNCIA PASSIVA, ATIVA E PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES**

Salvador
2019

RODRIGO DIEGO FERREIRA SARACENO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA:
TRANSPARÊNCIA PASSIVA, ATIVA E PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito para à obtenção do grau de Mestre em Administração. Disciplina: Projeto de Análise e Intervenção Organizacional

Orientadora: Prof. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Salvador
2019

Escola de Administração - UFBA

S243 Saraceno, Rodrigo Diego Ferreira.

A Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal da Bahia :
transparência passiva, ativa e percepção dos servidores / Rodrigo Diego
Ferreira Saraceno. – 2019.

125 f.

Orientadora: Profa. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, Salvador, 2019.

1. Transparência na administração pública. 2. Brasil. [Lei n. 12.527, de
18 de novembro de 2011]. 3. Direito à informação. I. Universidade
Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 342.810662

CDU – 342.7

RODRIGO DIEGO FERREIRA SARACENO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA:
TRANSPARÊNCIA PASSIVA, ATIVA E PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em oito de abril de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^(a) Dr.^(a) Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof.^(a) Dr.^(a) Lys Maria Vinhaes Dantas
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFRB)

Prof.^(a) Dr.^(a) Ana Rita Silva Sacramento
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

À minha esposa, amiga e companheira Sara.

À mocinha Lara,
e ao pequeno Diego.

AGRADECIMENTOS

O processo de gerar uma dissertação de mestrado é um teste de resiliência. Um período de acumulação compulsiva de conhecimentos, acompanhado da necessidade de ser metódico na forma como esses conhecimentos interagem para formar algo novo. Um curso de mestrado consome tempo de quem cursa e de quem cria as condições para que uma formação dessa natureza aconteça e implica em sacrifícios para quem auxilia aquele que se debruça na tarefa de escrever.

Agradeço à minha família. À minha esposa e companheira Sara, que me deu todo o apoio necessário, arcando com um custo de tempo significativo assumindo tarefas minhas enquanto eu estava debruçado em textos eletrônicos, textos mal impressos e telas de computador.

Agradeço à UFBA por essa oportunidade, e por dá-la não só a mim, mas aos meus colegas que tiveram acesso ao curso de mestrado.

Agradeço à minha orientadora, Doraliza Monteiro, extremamente paciente, pedagógica e precisa em suas intervenções, sempre respeitando a autonomia intelectual do seu orientando.

Agradeço aos professores e à coordenação do Núcleo de Pós-graduação da Escola de Administração da UFBA, que sempre nos deram a estrutura e apoio necessários para um curso tranquilo e proveitoso.

Agradeço aos colegas de mestrado, queridos colegas que criaram uma rede de apoio e, hoje, uma rede de amigos.

SARACENO, Rodrigo Diego Ferreira. **A Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal da Bahia: Transparência Passiva, Ativa e Percepção os Servidores**. 2019. 125f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração - Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019).

RESUMO

O presente estudo analisa os resultados dos esforços de implementação da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), na Universidade Federal da Bahia (UFBA), nas dimensões transparência passiva, ativa e percepção dos seus servidores relativamente às competências de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação. À luz das experiências internacionais e nacionais sobre o tema e a partir de pesquisa documental e elaboração de questionário destinado aos servidores da UFBA, constatou-se que esta instituição implementou a LAI sem promover uma cultura de disponibilização espontânea de informação ao público. Na dimensão transparência passiva, constatou-se convergência incompleta da instituição no tocante ao atendimento das demandas nos termos da lei sem, contudo, se observar fenômenos ocorridos em outros países, tais como captura dos instrumentos de acesso à informação por grupos econômicos organizados; a ocorrência de negativas implícitas e a presença de dificuldades generalizadas no atendimento aos pedidos de informação. Na dimensão transparência ativa observa-se que a UFBA apresenta os dados obrigatórios determinados pela lei, bem como dados complementares. Notou-se, imperfeições na arquitetura de suas páginas eletrônicas, que dificultam a localização das informações pelos usuários. Quanto à percepção dos servidores, dos dados colhidos observou-se que a atividade de atendimento ao público, de gestão de documentos e de atendimento a pedidos de acesso à informação são comuns aos servidores, em que pese a percepção de falta de comunicação e integração entre os órgãos e unidades da UFBA e a insuficiência generalizada de treinamentos relativos às atividades associadas ao bom atendimento a pedidos de informação. De outro lado, a percepção dos servidores se apresentou favorável à disponibilização automática de informações, de forma a reduzir custos com a prestação de informações e facilitar o acesso à informação por parte do cidadão. Conclui-se que a UFBA avançou no cumprimento da LAI em relação às determinações legais, enfrentando, contudo, falhas de implementação em relação às dimensões de acesso à informação analisadas no estudo. Os achados podem subsidiar o diagnóstico da situação da UFBA e ajudar nas decisões necessárias à correção das ações desenvolvidas no processo de implementação da LAI, em especial no tocante a treinamento dos servidores e 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 na UFBA.

Palavras-chave: Transparência. UFBA. Servidores. Percepção.

SARACENO, Rodrigo Diego Ferreira. **The Law of Access to Information at the Federal University of Bahia: Passive, Active Transparency and Perception of Civil Servants.** 2019. 125f. Dissertation (Master's Degree in Administration - Post-Graduate Program in Administration, School of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

This study analyzes the results of the Law nº 12,527/2011 - Law on Access to Information (LAI) implementation, at the Federal University of Bahia (UFBA), in its passive and active transparency and in regard to the perception of its employees about the competencies of citizen service, document management and fulfillment of requests for information. Considering the international and national experiences on the issue and a documentary research and elaboration of a questionnaire destined to the UFBA public servants, it was verified that the institution implemented the LAI with a incomplete culture of spontaneous availability of information to the public. 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 for information. In the active transparency dimension, it was observed that the UFBA presents the mandatory data determined by law, as well as complementary data. It was noticed, gaps in the architecture of its electronic pages, resulting in obstacles for users to locate information's. Regarding the perception of the public servants, it was observed that the activity of attending to the public, managing documents and attending requests for information access are common to them, despite the perception of lack of communication and integration between the units of UFBA and the general lack of training related to the activities associated to the good service of requests for information. On the other hand, the perception of the public servants was favorable to the automatic availability of information, in order to reduce costs associated with the provision of information and facilitate access to information by the citizen. 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 in the study. The findings can support the diagnosis of the situation of UFBA and help in the decisions necessary to correct the actions developed in the LAI implementation process, especially in the training of servers and in the promotion of a culture where document management and automation of information is placed as the new stage of development to be achieved, pointing out the changes of organizational and operational nature necessary to the effectiveness of the implementation of the Law on Access to Information at UFBA.

Keywords: Transparency. UFBA. Civil servants. Perception.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ranking de avaliação da qualidade do texto jurídico de leis de acesso à informação no mundo (com relação dos trinta países melhores avaliados em cento e vinte um países)	33
Figura 2 - Número de pedidos de acesso	63
Figura 3 - Média mensal de pedidos de informação.....	64
Figura 4 - Pedidos de acesso à informação respondidos	64
Figura 5 - Características dos pedidos de informação.....	68
Figura 6 - Tempo médio de respostas.....	69
Figura 7 - Sexo dos solicitantes	70
Figura 8 - Escolaridade dos solicitantes	70
Figura 9 - Profissão dos solicitantes	71
Figura 10 - Tipo de solicitante.....	72
Figura 11 - Página inicial ufba.br, ícone transparência passiva LAI.....	73
Figura 12 - Página http://www.acessoainformacao.gov.br/	74
Figura 13 - Página inicial ufba.br, ícone transparência ativa LAI.....	74
Figura 14 - Página https://ufba.br/acessoInformacao	75
Figura 15 - Página https://ufba.br/acesso-informacao/perguntas-frequentes	77
Figura 16 - Sítio eletrônico Escola de Administração(EdA) UFBA	78
Figura 17 - Sítio eletrônico EdA UFBA – Organograma.....	79
Figura 18 - Sítio eletrônico EdA UFBA – contatos dos setores da unidade	79
Figura 19 - Sítio eletrônico Direito UFBA.....	80
Figura 20 - Sítio eletrônico Direito UFBA – estrutura da unidade	81
Figura 21 - Sítio eletrônico Direito UFBA – contatos	81
Figura 22 - Sítio eletrônico Instituto de Ciência da Informação – Contato.....	82
Figura 23 - Sítio eletrônico Instituto de Ciência da Informação – Estrutura.....	82
Figura 24 - Tipo de Vínculo do Servidor respondente UFBA	85
Figura 25 - Tempo de Vinculação Profissional do Servidor respondente com a UFBA.....	86
Figura 26 - Unidades de lotação	87
Figura 27 - Respostas à assertiva “Meu trabalho envolve o atendimento ao público”	88
Figura 28 - Respostas à assertiva “Me sinto confortável exercendo a tarefa de atendimento ao público”	88

Figura 29 - Respostas à assertiva “A UFBA oferece treinamento que me capacita ao atendimento ao público”	89
Figura 30 - Respostas à assertiva “Meu trabalho envolve a gestão (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade”	91
Figura 31 - Respostas à assertiva “Me sinto confortável exercendo a tarefa de gerenciamento (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade”	92
Figura 32 - Respostas à assertiva “A UFBA oferece treinamento que me capacita para o gerenciamento de documentos produzidos e recebidos em minha unidade”	93
Figura 33 - Respostas à assertiva “Meu trabalho envolve o atendimento a pedidos de informação”	94
Figura 34 - Respostas à assertiva “Me sinto confortável em responder a pedidos de informação relacionados à “minha unidade”	95
Figura 35 - Respostas à assertiva “A Lei de Acesso à Informação influencia o dia-a-dia da minha unidade”	96
Figura 36 - Respostas à assertiva “Tenho familiaridade com as disposições e princípios da Lei de Acesso à Informação”	97
Figura 37 - Respostas à assertiva “Sei que tipos de informações da minha unidade podem ser disponibilizadas ao público que as solicite”	98
Figura 38 - Respostas à assertiva “Minha unidade ou setor responde a pedidos de informação formulados por e-mail ou diretamente na unidade, entregando a informação solicitada”	99
Figura 39 - Respostas à assertiva “Na minha unidade ou setor as informações solicitadas com maior frequência já são disponibilizadas em meio eletrônico, sendo alimentadas manualmente por servidores da unidade”	100
Figura 40 - Respostas à assertiva “A UFBA oferece treinamento que me capacita para o atendimento a pedidos de informações que estejam disponíveis em meu setor ou unidade”	101
Figura 41 - Respostas à assertiva “As informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor são disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada”	103
Figura 42 - Respostas à assertiva “Seria positivo se as informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor fossem disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada”	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pedidos por tipo de resposta.....	65
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Normas associadas às reparações decorrentes dos abusos do regime militar	37
Quadro 2 - Normas de implementação de direito amplo de acesso à informação.....	37
Quadro 3 - Normas de responsabilidade fiscal e cumprimento do princípio da publicidade ...	38
Quadro 4 - Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste dimensão tempo de resposta, dados de 2015	56
Quadro 5 - Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste, dimensão solicitações de informações pelos SICs – dados 2015.....	57
Quadro 6 - Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste – dimensão percepção relativa às IES federais examinadas – dados 2015	57
Quadro 7 - avaliação de transparência pública em universidades federais: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação – dimensão percepções gerais dos grupos focais.....	58
Quadro 8 - A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia – achados selecionados.....	59
Quadro 9 - Critérios de disponibilização das informações determinadas no art. 8º da LAI	61
Quadro 10 - Sites visitados para análise de cumprimento da LAI	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EAUFBA	Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
FGV	Fundação Getúlio Vargas
LAI	Lei de Acesso à Informação
UFBA	Universidade Federal da Bahia
CGU	Corregedoria-Geral da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
NPM	New Public Management
OGP	Open Government Partnership
UNB	Universidade de Brasília
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFG	Universidade Federal da Goiás
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFAL	Universidade Federal de Alagoas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	18
2.1 DOS CONCEITOS BÁSICOS SOBRE O TEMA ACESSO À INFORMAÇÃO	18
2.2 A NECESSIDADE DE UMA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	21
2.3 A EVOLUÇÃO INTERNACIONAL NA ADOÇÃO DE LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	28
2.4. A EVOLUÇÃO BRASILEIRA NA ADOÇÃO DE LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	34
2.5 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA	40
2.6. DOS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO UMA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	47
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	60
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	63
4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	63
4.2. TRANSPARÊNCIA PASSIVA – O ATENDIMENTO DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO PELA UFBA	63
4.3. DA TRANSPARÊNCIA ATIVA	72
4.4. DA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE HABILIDADES ASSOCIADAS A UMA BOA CULTURA DE ACESSO À INFORMAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO	84
4.5. DO PERFIL DOS SERVIDORES RESPONDENTES.....	85
4.6. DA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À COMPETÊNCIA “ATENDIMENTO AO PÚBLICO”	87
4.7. A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS COMPETÊNCIAS ASSOCIADAS À NORMA: GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	90
4.8. A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS COMPETÊNCIAS ASSOCIADAS À NORMA: ATENDIMENTO A PEDIDOS DE INFORMAÇÃO	94
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO	122

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo 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.

Durante os quase sete anos de vigência da norma, os estudos sobre o tema passaram por fases sucessivas: exploratórias, buscando antecipar os seus possíveis desdobramentos; fases de estudos sobre sua implementação estando, hodiernamente, debruçados sobre os seus resultados. Atento ao exame desses antecedentes, perquiriu-se como, a partir do cenário de implementação da LAI na UFBA e seus resultados, onde esta instituição se encontra e como pode avançar, permitindo integração eficiente da lei com a instituição.

Nesse contexto, o presente estudo examinou o histórico no qual a LAI se insere; considerou a evolução internacional sobre o tema transparência, os antecedentes normativos, as experiências sobre a implementação de normas semelhantes no exterior e em instituições públicas federais de ensino brasileiras.

O presente estudo tratou do caso concreto UFBA, com o exame dos indicadores de atendimento a pedidos de informação (transparência passiva) e das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos (transparência ativa). Foi apurada, ainda, a percepção dos servidores em relação às condições de treinamento e rotina de atendimento a pedidos de informação.

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.

O estudo se justifica por ser apto a subsidiar, com um retrato do estado atual, o trabalho de implementação de uma política de transparência numa instituição que guarda especial potencial de ser sua promotora, dada a sua vocação institucional de polo irradiador de conhecimento. Para tanto, o estudo teve como objeto o exame dos resultados da implementação da LAI na UFBA.

Para atingir os objetivos do presente estudo, buscou-se responder à seguintes perguntas:

a) Qual o estado atual do acesso à informação na UFBA, no tocante à transparência passiva, transparência ativa e percepção dos servidores que compõem a instituição?

b) A UFBA, na dimensão transparência passiva (qual seja, a prestação de informações solicitadas à administração pública) atende de forma adequada e tempestiva aos pedidos de acesso à informação?

c) A UFBA, na dimensão transparência ativa (que se refere à disponibilização de informações de interesse público sem que seja necessário formular requerimentos nesse sentido), disponibiliza ao público as informações determinadas em lei, bem como as frequentemente demandadas ou de fácil apuração?

d) Por fim, qualificando as dimensões ativa e passiva, qual a percepção dos servidores da UFBA em relação à Lei de Acesso à Informação, na forma implantada na UFBA, considerando os aspectos de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação?

O pressuposto que orientou a presente pesquisa foi o de que a UFBA implementou a Lei nº 12.527/2011 em seus termos formais – estabelecendo estruturas, observando prazos e disponibilizando informações obrigatórias - mas sem a promoção de uma cultura de disponibilização espontânea de informação ao grande público.

As questões orientam-se à realização dos seguintes objetivos: como objetivo geral, analisar o estado atual de funcionamento do sistema de acesso à informação pública na UFBA.

Como objetivos específicos, se pretendeu analisar a transparência passiva, relativamente à tempestividade das respostas às informações solicitadas, frequência dos pedidos, meios utilizados pelos cidadãos, perfil dos requerentes, tudo isso qualificado pelas percepções dos servidores técnico-administrativos da UFBA em relação a esta dimensão; em relação à transparência ativa, se e como as informações prestadas a requerentes em transparência passiva são disponibilizadas pela UFBA ao público em geral, bem como se a UFBA disponibiliza informações não demandadas, mas de fácil apuração, tudo isso qualificado pelas percepções dos servidores técnico-administrativos da UFBA em relação a esta dimensão.

Em relação à estrutura do estudo, esta dissertação foi organizada em cinco seções: introdução, referencial teórico, procedimentos metodológicos, resultados e considerações finais.

Na seção 1 consta a apresentação do trabalho, com pressuposto, perguntas, objeto, objetivos e exposição da estrutura da dissertação.

Na seção 2 – desenvolvimento – consta a revisão teórica. Nela constam os conceitos básicos sobre o tema: república, democracia, transparência e *accountability*; considerações sobre o porquê de uma lei de acesso à informação; a evolução internacional e nacional na implantação de leis de acesso à informação legislativa brasileira; os desafios da implementação de uma lei de acesso à informação; a implementação da Lei de Acesso à Informação na UFBA.

Na seção 3 – procedimentos metodológicos – detalham-se os termos da pesquisa.

Na seção 4 – resultados e discussão – apresenta-se os resultados da pesquisa, informados à luz do referencial teórico, com apresentação dos achados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

2.1 DOS CONCEITOS BÁSICOS SOBRE O TEMA ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI é fruto de um caminho iterativo de aperfeiçoamentos institucionais e teóricos, baseados na construção e robustecimento dos conceitos de república, democracia, transparência, prestação de contas e *accountability*.

República é conceito que vem do latim *res publica* –bem público, coisa pública, coisa comum (LAFER, 1989). Sua legitimidade se fundamenta num povo unido por um vínculo de direito (*sensus iuris*) e de utilidade comum (*communis utilitatis*) que limita seu poder, limitação essa que se manifesta por uma constituição emanada de uma constituinte livre e soberana, representante do povo (*ibidem*, 1989).

O conceito de **Democracia** qualifica o conceito de *res publica*. O adjetivo democrático introduz na república a noção de direitos fundamentais; de decisão da maioria que deve observar os direitos fundamentais das minorias (princípio majoritário-minoritário); da participação popular sobre o governo não apenas no momento da escolha de seus representantes, como também pela fiscalização do exercício do poder e participação nas tomadas de decisões. Essas noções guardam relação com as arenas de discussão da democracia apontadas por Nobre (2004): a disputa em torno de macroestruturas que define o quadro institucional de um regime democrático (eleições) e o debate em torno dos espaços de participação e deliberação (participação na fiscalização do poder e na tomada de decisões).

As duas arenas a que se refere Nobre (*ibidem*) são os espaços onde podem ocorrer as duas formas de *accountability* – horizontal e vertical - como será apresentado mais à frente. É em razão dessa zona de afinidade entre *accountability* e democracia que amadurece o conceito de transparência como ponte entre as dimensões político-jurídico-administrativa e a sociedade (ANGÉLICO, 2012).

A discussão da *accountability* dentro da democracia é tema atual. A desconfiança em relação às instituições democráticas e aos sistemas políticos já existente parece ter se acentuado com o desenvolvimento tecnológico e com uma maior circulação de informações, o que fortalece movimentos da sociedade baseados no questionamento do sistema democrático. De outro lado, independentemente da discussão a respeito do papel das novas tecnologias no fortalecimento ou na catalisação de movimentos da sociedade, o aumento do questionamento

aumenta a dificuldade dos entes estatais em acompanhar a demanda de transparência que se exige deles.

Transparência, num esforço de conceituação, é a propriedade de um objeto de ser passível de exame de seu interior por um observador externo, em razão da passagem desimpedida de luz. Quando aplicado esse termo ao trato da coisa pública, tem-se que este é um valor genericamente positivo – a fiscalização do poder é potencializada pela possibilidade de vê-lo em exercício: logo, a transparência é uma propriedade desejada.

Para a organização Transparência Internacional (2009), a transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações.

Discorrendo sobre o conceito de transparência em relação a governos democráticos, Suk Kim et al. (2005) destacam que esta tem papel fundamental para a boa governança, sendo pré-requisito para a *accountability* entre Estados e cidadão.

A transparência é um valor instrumental à *accountability*. Não é um fim em si mesmo, mas meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações, sendo tão útil quanto maior for a sua contribuição para um sistema de prestação de contas efetivo.

Em relação à *accountability*, há consenso na doutrina sobre a imprecisão da sua tradução para o português, tendo Campos (1990) apontado isso, no Brasil, de forma pioneira. Schedler (1999) observou, há vinte anos, que o significado de *accountability* permanecia sub-explorado. Em que pese sua presença no mundo financeiro, dos partidos, dos cientistas políticos, o seu significado permanecia com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa.

Tal consenso se explica, pois, a noção de *accountability*, assim como o valor transparência, depende do contexto social onde ela está inserida. Sociedades que têm a prestação de contas pelo poder público como valor bem estabelecido apresentam um conceito de *accountability* mais amplo do que sociedades nas quais a ideia de limitação do poder público é pouco desenvolvida. Em locais onde os conceitos de democracia e república engatinham, o conceito de *accountability* nem mesmo se apresenta.

Contudo, em que pese essa dificuldade, houve significativos avanços no campo doutrinário e no conceitual para a sua definição (CRUZ NETO, 2017).

É assente a noção de que o conceito de *accountability* está intimamente ligado ao dever que tem um representante eleito de prestar contas de sua gestão para com seu representado (AMARAL e PINHO, 2008). Por estar ligado à noção de prestação de contas, é

um conceito que se modifica à medida em que a expectativa de prestação de contas e transparência exista ou não, se tornando mais complexo na medida da intensidade dessa expectativa.

A partir desse entendimento, é útil buscar o conceito da palavra *accountability*.

De acordo com o descrito no *Oxford Advanced Learner's Dictionary* (2019), *accountable* é o fato ou estado de assumir responsabilidade por suas decisões ou ações, de forma a poder explica-las se necessário. A ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a prontidão para a prestação de contas.

A prestação de contas compõe o conceito de *accountability* que, por sua vez, aponta para um regime eficaz de responsabilização, prestação de contas em sentido estrito e – se for o caso - aplicação de sanções, abarcando, genericamente, três formas de prevenir os abusos de poder: via obrigação de se abrir ao público, via obrigação de se explicar e justificar suas ações e pela subordinação à possibilidade de sanções (SCHEDLER 1999).

Numa perspectiva democrática de *accountability* e na esteira de Nobre (*ibidem*), Abrucio e Loureiro (2004) constroem o conceito de *accountability* democrática, que pretende enfatizar outra maneira de observar o processo de responsabilização, que poderia tomar três formas distintas num regime democrático: o processo eleitoral, o controle institucional e as regras estatais intertemporais.

Neste cenário, a transparência é fundamental. Conforme Angélico (2012), a transparência das ações governamentais é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais: sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização.

A transparência tem, ainda, relação com a qualidade da informação (melhorar a compreensão) e com o uso dessa informação (favorecer *accountability*): para atingir a *accountability*, deve haver um fluxo de informações confiáveis. Nesse sentido, Michener (2011) defende que um sistema transparente deve ter ao menos duas características: visibilidade e inferabilidade.

Em termos simples, a transparência depende não apenas do quão visível é a informação: a capacidade da informação disponibilizada de conduzir a inferências corretas é uma preocupação fundamental. Um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibiliza-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas.

Schedler (1999), por sua vez, defende que a *accountability* deva apoiar-se em regras cuidadosamente construídas, sem sufocar, contudo, o exercício de poder em uma camisa de força regulatória. Esse entendimento levanta a questão da importância de procedimentos eficientes e eficazes de promoção do valor transparência que, como já dito, é instrumental.

Conforme esse entendimento acerca das qualificações necessárias para a realização dos valores transparência e *accountability*, nos últimos anos diversos países aprovaram leis gerais de acesso à informação pública que detalham a maneira como ocorre esse acesso: quais informações públicas devem ser disponibilizadas proativamente ao público; quais informações devem ser entregues após solicitação; quais informações devem ser mantidas sob sigilo; qual o prazo para a entrega de informações solicitadas; quais as sanções em caso de negativa; quais esferas estão sujeitas ao escopo da lei etc.

2.2 A NECESSIDADE DE UMA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Uma lei de acesso à informação é um passo necessário numa cultura de transparência e *accountability* democrática. Conforme Gruman (2012),

[...] o acesso público à informação(...) é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque ficam livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas. (GRUMAN, 2012, p.104)

O questionamento sobre o porquê de uma lei de acesso à informação serve de guia para definir o que tais normas devem conter e quais os princípios que as devem informar. Ao definir o porquê da norma, a discussão da sua operacionalização ganha contornos próprios em relação a prazos, matérias sujeitas à norma, entidades que devem obedecê-la, requisitos a serem cumpridos pelos requerentes, formas de combater a negativa de informação, entre outros.

Por outro lado, o porquê de uma lei de acesso é uma pergunta que deriva de qual conceito de Estado que se parte ou que se pretende conceber: um Estado autocrático, por exemplo, não só não demanda normas nesse sentido, como um pedido de acesso tem caráter essencialmente subversivo, na medida em que este tem uma forte carga de demanda por justificativa e transparência, o que denota uma desconfiança em relação ao governante; uma

sociedade pode ter uma lei de acesso focada na proteção de direitos individuais; pode ter uma norma que permita instrumentalizar os grupos sociais para exercer direitos coletivos e difusos; por fim, pode uma lei de acesso à informação ter como finalidade também, cumulada com as ideias de fiscalização e defesa de direitos individuais e coletivos, realizar simplesmente um direito autônomo e potestativo de acesso à informação, independente de motivação específica, como realização de um direito subjetivo de conhecer as informações retidas e produzidas pelo Estado, em razão da titularidade dessa informação ser, em última análise, do povo.

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.

Esse acesso é necessário à transparência e à *accountability* e é essencial para assegurar que a Administração Pública seja eficiente, responsiva e livre de corrupção.

A transparência é, contudo, condição necessária, mas não suficiente à *accountability*. Estudos ao longo das últimas décadas sugerem fortemente que leis de acesso à informação não são capazes, por si, de realizarem o valor transparência nem tampouco abrir caminho para um governo *accountable*. Estudos de Darch e Underwood (2010), por exemplo, sugerem que leis de acesso à informação pública falharam em países africanos e argumentam que a garantia legal não está, necessariamente, ligada a processos de democratização, nem é suficiente para a realização dos objetivos de combate à corrupção, eficiência da máquina pública, entre outros alegados benefícios de uma lei de acesso.

Inobstante, uma lei garantidora do direito à informação traz benefícios potenciais à democracia, por ao menos retirar um obstáculo ao direito à transparência pública, que é o reconhecimento desse valor no ordenamento jurídico.

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 e BELLVER, 2005; ISLAM, 2006; FUKUDA-PARR; GUYER e LAWSIN-REMER, 2011).

Estudos comparativos internacionais (OSJI, 2006; PUDDEPAHATT, 2009) sugerem que, em países nos quais se verificou participação mais ativa da sociedade civil na formulação e implementação das leis de acesso, os governos são mais abertos e, com isso, o conjunto da sociedade pode obter mais benefícios da legislação.

Esse questionamento preliminar permeia a discussão sobre a Lei de Acesso à Informação e 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.

A adoção de leis de acesso decorre do entendimento internacional crescente de que, em estados democráticos, a falta de transparência é um problema social insidioso, porquanto suas consequências se espalham de forma oculta pela sociedade. A opacidade no trato da coisa pública permite um nível elevado de corrupção, que diminui a confiança dos cidadãos em relação às leis e às instituições democráticas, minando a própria estabilidade dos Estados e limitando sua integração internacional.

Conforme informa Neuman (2002), 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.

A sequência de efeitos virtuosos transparência - acesso - controle gera um aumento da confiança da sociedade em seus governos: na medida em que grupos pouco beneficiados têm seus custos de participação social diminuídos, suas possibilidades de ações informadas aumentadas e suas escolhas geradoras de direitos viabilizadas.

Quando o Estado, pelo contrário, opera sob uma cultura de segredo, é negado aos cidadãos o direito de saber, pois mesmo aos grupos organizados com vocação para fiscalização – como o caso da imprensa – resta ter de contar com rumores e informações não confiáveis e indiretas para questionar o exercício do poder. A fiscalização de aspectos se torna tarefa inviável e discussões sobre governança não conseguem se tornar objeto da agenda da sociedade.

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. Governos que não tem uma boa cultura de acesso à informação tendem a ter níveis elevados de corrupção, uma fraca aderência às leis e uma reduzida confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. 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 à justiça e igual capacidade de responsabilizar os agentes públicos (NEUMAN, 2012).

O acesso à informação é, ainda, crítico para a capacidade dos cidadãos em exercitar os seus direitos, cobrar os seus representantes de suas responsabilidades e compreender os processos pelas quais os governos realizam suas escolhas e as bases factuais dessas decisões.

Partindo a um argumento sob o enfoque dos direitos humanos, os direitos de acesso à informação são necessários para a realização dos direitos fundamentais de liberdade de opinião e expressão. Roberts (2002) observa ainda, que nos países onde as leis de acesso foram implantadas, os pedidos não buscam de regra informações sobre as decisões políticas de alto nível e administração de funções governamentais: os usos mais frequentes tendem a ser de indivíduos ou empresas buscando informações que as afetem imediatamente. Inobstante, disso resulta que os usos tradicionais do direito de acesso à informação servem como instrumento para desencorajar ações arbitrárias por parte do Estado, para a proteção do direito fundamental do devido processo e da igualdade perante a lei.

Independentemente da motivação, ainda de acordo com Roberts (2002), como o acesso à informação pode revelar situações em que uma dada política foi tomada sem o cuidado necessário, leis que garantam esse direito acabam tendo um reflexo depurador do processo de tomada de decisões, na medida em que tornam mais difícil para os agentes decidirem em desacordo com as manifestações dos órgãos técnicos, dada a possibilidade de publicação do processo de tomada de decisão.

Conforme a UNESCO (2010), as democracias construíram-se sobre a ideia de que a informação é o fiel da balança entre regimes mais próximos de servir a todos os cidadãos e cidadãs, de um lado, e regimes propensos a atuar em prol de algumas elites, de outro. Quando reconhecida como poder, a informação ganha um papel mais relevante do que o de ator coadjuvante. Nesse sentido, o controle e/ou a democratização da informação e do conhecimento sempre esteve na lista de prioridades dos tomadores de decisão. Neste mesmo

sentido, Calland (2002) afirma que informação é poder: o quanto mais se sabe, mais se é capaz de influenciar eventos e pessoas. Informação é vital para cidadãos, comunidades e organizações civis que desejem participar do processo democrático.

A garantia do direito de acesso através da transparência das informações é uma das principais ferramentas de controle social, conforme Ventura (2015). Contudo, dentro das organizações públicas a observância do princípio da publicidade máxima demanda uma transformação no comportamento de seus agentes em relação ao tratamento das informações, de forma a colaborar com a cultura do acesso e a disponibilização das informações para a sociedade. Ocorre que ainda impera na realidade das instituições públicas o que convencionou-se chamar de “cultura de segredo”, conforme observa a Corregedoria-Geral da União,

Em uma cultura de segredo, a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos. Isto favorece a criação de obstáculos para que as informações sejam disponibilizadas. (...) Na cultura de segredo a informação é retida e, muitas vezes, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever. (CGU, 2010, p. 12).

É corrente na doutrina o poder da informação pública como instrumento modificador de estruturas sociais (VENTURA, 2015; INDOLFO, 2013; BATISTA, 2010; MARQUES, 2000; JARDIM, 1999), sendo ela indispensável ao fortalecimento e exercício de direitos humanos essenciais. Isso se deve ao fato de a sociedade moderna ser regulada e subordinada às organizações e pautada pelas determinações do Estado, estando, dessa forma, todas as etapas da vida dos cidadãos diretamente relacionadas e embasadas nas informações públicas (VENTURA, 2015).

Portanto, sendo as informações públicas produzidas em função da atividade do Estado, para que sirvam à sociedade, faz-se indispensável que sejam do conhecimento dela, na medida em que só assim será possível fazer uso dessas informações, efetivamente, como instrumento de transformação social. Como ressalta Carvalho (2010, p. 59), uma das funções da informação é “promover o desenvolvimento do indivíduo dentro de um grupo ou sociedade. E como essa promoção pode ocorrer quando não há acesso, estoque, fluxo e apropriação de informação?”. Dessa forma, a informação pública torna-se elemento social indispensável na relação do cidadão com os que lhes governam e proporcionam aos cidadãos subsídios para reivindicação de outros direitos, uma vez que terão conhecimento dos atos administrativos executados em prol (ou não) da sociedade pelos órgãos públicos.

Também discutindo o porquê de uma lei de acesso, Uhlir (2010) sistematizou as razões pelas quais uma política de acesso a informações públicas deve ser adotada, dividindo-as em razões legais, éticas, políticas, socioeconômicas e científicas.

Como razão legal, tem-se que o público tem direito de acesso à informação pública; uma entidade governamental não precisa de incentivos legais de propriedade intelectual exclusiva para criar informação; ambas as atividades que o governo desempenha e a informação produzida são um bem público.

Numa perspectiva ética, o público pagou pela produção da informação, então esta é de propriedade da sociedade. À falta de uma lei de acesso, o peso dos custos de acesso recai desproporcionalmente sobre os que têm menos condições de arcar com eles.

Como razões políticas, a transparência governamental e accountability são prejudicadas pela restrição de acesso e uso de informações produzidas pelos entes públicos.

No aspecto socioeconômico, busca-se maximizar os retornos sociais e econômicos dos investimentos públicos em informações produzidas por entes públicos, com criação direta de valor econômico e aumento do acesso às externalidades positivas – especialmente através de efeitos de rede – de forma exponencial. Benefícios diretos e indiretos sociais – saúde, previdência, educação.

Na seara científica, uma lei de acesso cria condições para que se promova a interdisciplinaridade, intersetorialização, contatos entre instituições e pesquisa internacional; reforça questionamentos científicos e encoraja diversidade de análises e opiniões; evita a duplicação de pesquisas e promove nossas pesquisas e novos tipos de pesquisa; permite a verificação de resultados prévios; apoia estudos em métodos de coleta de dados e medição; facilita a educação de novos pesquisadores; permite a exploração de tópicos não concebidos pelos investigadores iniciais; permite a criação de novos datasets; geralmente ajuda a maximizar o potencial de pesquisa de novas tecnologias e redes; dessa forma provendo maiores resultados para o investimento público em pesquisa.

Porém, para que de fato o acesso à informação ocorra, é necessário existir veículos ou suportes de comunicação que tenham elementos que também lhes confirmem transparência, como é o caso da Internet e, ainda, uma estrutura normativa que dê sustentação aos processos de acesso à informação.

A LAI 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, garante ainda a exequibilidade de políticas públicas de acesso à informação no Brasil.

Nesse cenário, inicia-se um processo de cultura de acesso, no qual o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão e com o potencial de gerar uma nova perspectiva de atuação dos agentes públicos, para que estes se conscientizem para o fato de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível. Sob essa nova expectativa de atuação, os agentes passam a ter um papel crítico para que ocorra de fato a mudança, pois são eles que lidam cotidianamente com a informação pública, desde o momento da sua produção até o seu arquivamento.

Essa nova obrigação das entidades governamentais cria uma mola impulsora no sentido de uma mudança paradigmática na busca da transparência pública. Porém, as instituições públicas brasileiras levarão algum tempo para se adaptarem ao novo paradigma imposto pela Lei nº 12.527/2011, pois esta lei afeta os pilares da gestão da informação dentro dos órgãos públicos, obrigando as instituições a fornecerem suas informações aos cidadãos, não importando o motivo da solicitação e a sua utilização posterior, excetuando-se aquelas informações que tenham sofrido uma classificação de sigilo por autoridade competente.

Sua entrada em vigor, contudo, gera um elemento conformador das instituições públicas que não pode ser desprezado pois, partindo-se para uma visão institucional, uma lei de acesso tem utilidade de aumentar a legitimidade dos entes estatais e do próprio Estado.

Utilizando-se de conceitos da Teoria Institucional, pode-se compreender esse efeito conformador de uma lei de informação pública, tendo em vista que a institucionalização explica os fenômenos organizacionais pelo entendimento de “como” e “por que” as estruturas e processos organizacionais tornam-se legitimados (BARBOSA NETO; COLAUTO, 2010). Conforme Scott (1995), as instituições buscam sua legitimação com base nos pilares institucionais regulativo (que se estabelece pela conformidade com as regras, ou seja, as instituições são legítimas quando são operadas a partir de requisitos legais); normativo, que se insere nas bases morais; e cultural-cognitivo, que se estabelece sobre entendimentos pré-conscientes ou tomados como corretos.

Independentemente da forma de legitimação, uma lei de acesso gera uma pressão por legitimação e institucionalização de suas normas, o que se operacionaliza por meio do fenômeno de isomorfismo, que decorre da obrigatoriedade de seguir a legislação e pode se

caracterizar tanto no seu aspecto coercitivo (a norma vem de um ente superior) quanto normativo (quando o comportamento geral é regido por normas comuns a todas as instituições), conforme DiMaggio e Powell (1983).

Uma lei de acesso determina um conjunto de normas e procedimentos a serem adotados pelas instituições públicas. Com isso, cria um ambiente que estabelece o isomorfismo coercitivo, pois, uma instituição maior, no caso o Estado, utiliza seu poder para exercer influência nas instituições sob o seu domínio; determina, ainda, padrões de comportamento a serem seguidos pelas universidades federais quanto ao constructo transparência da informação pública que não seriam adotados de outra maneira.

Em suma, uma lei de acesso à informação permite a realização do valor transparência, a prestação de contas pública, a redução dos custos de acesso e a distribuição da riqueza social contida nas informações produzidas e custodiadas pelo poder público. Tal manancial de valor foi reconhecido, paulatinamente, pela comunidade internacional.

2.3 A EVOLUÇÃO INTERNACIONAL NA ADOÇÃO DE LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A disseminação de leis de acesso à informação é um fenômeno recente, que ganhou tração após o fim da guerra fria e após a adoção de normas dessa natureza pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental, seguidos pela Europa Oriental, Ásia, África e América Latina.

Ao final de 2018, pelo menos 123 países tinham leis de âmbito nacional estabelecendo o direito e procedimentos para o público solicitar e receber informações de propriedade do governo (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2018). A adoção de normas dessa natureza ao redor do globo, contudo, se deu de forma desigual.

Conforme Carvalho (2014), a Suécia foi a pioneira na promulgação de uma lei de acesso aos documentos no ano de 1766, sob um regime monárquico, tornando-se um marco legal na história do acesso à informação no contexto mundial.

Por mais de cem anos, a Suécia e curiosamente a Colômbia foram os únicos países a adotar o direito de acesso à informação em um princípio legal. Somente após a Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas e das normas internacionais sobre direitos humanos que o direito à informação começou a se

espalhar e outros países começaram a promulgar leis abrangentes de acesso a documentos e informações¹ (BANISAR, 2006, p. 18, tradução nossa).

O Ato Sueco de Liberdade de Imprensa de 1766 estabeleceu o princípio de que os registros do governo eram por padrão abertos ao público e que era franqueado aos cidadãos o direito de demanda a documentos em posse dos governos. A declaração Francesa de Direitos do Homem de 1789 previu o acesso à informação sobre o orçamento para ser livremente disponibilizada. Similar declaração foi adotada pela Holanda em 1795. Após a iniciativa sueca, contudo, passaram-se cento e noventa anos até que a vizinha Finlândia promulgasse lei da natureza semelhante em 1951; os Estados Unidos promulgavam sua primeira lei em 1966, enquanto a Noruega aprovava suas leis em 1970 (CARVALHO, 2014).

Observa-se, portanto, que as leis de acesso tinham uma adoção errática até então. O interesse no conceito de direito à informação e, por consequência, da adoção de Leis de Acesso, deu um salto quando os Estados Unidos, em dificuldades em razão do escândalo de Watergate, aprovou uma nova lei em 1976, seguida por leis regulando a matéria em várias democracias ocidentais (França e Holanda 1978, Austrália e Nova Zelândia 1982, Canadá 1983, Colômbia e Dinamarca 1985, Grécia 1986, Áustria 1987). Em 1990, o número de países com leis de acesso subiu para 14, mas limitando-se praticamente à América do Norte e Europa Ocidental (com a Colômbia colocando-se como exceção).

Canavaggio sistematiza a distinção de quatro grandes categorias de leis de acesso à informação ou aos documentos públicos. As descreve como:

A primeira, que se refere aos 10 países pioneiros: a Suécia (1766), a Finlândia (1951). Os Estados Unidos, com o Freedom of Information Act (FOIA) em 1966, revisado em 1974. Seguidos por outros dois países nórdicos, a Dinamarca e a Noruega (1970), a França e os países baixos (1978), e as três antigas possessões Britânicas, a Austrália e a Nova Zelândia (1982) e também o Canadá (1983). A segunda categoria tem por característica aqueles países que adotaram leis na ocasião de uma nova Constituição, após a queda do regime Soviético. A terceira refere-se aos treze países ricos e de tradição democrática que adotaram leis de acesso à informação no contexto de sua modernização administrativa. A quarta faz alusão a uma explosão mundial de leis sobre acesso à informação mesmo em países que não conheceram uma transição democrática (CANAVAGGIO, 2011, p. 20).

A Lei de Acesso à Informação brasileira se insere nesta quarta categoria de leis, assim como a da grande maioria dos países da América Latina, dada a redemocratização recente após a queda de regimes autoritários.

¹ Não é por acaso que o acesso à informação é visto sob a ótica de direitos humanos.

Conforme a Osji (2018), a queda do Muro de Berlim, com distensão política do período e o subsequente e rápido crescimento de grupos da sociedade civil, gerou um aumento da demanda por acesso à informação - sobre o meio ambiente, impactos na saúde pública de acidentes e políticas governamentais, projetos de lei, má administração e corrupção - impulsionando a próxima onda de promulgação, que atingiu o pico no final dos anos 90 e início dos anos 2000. Entre 1992 e 2006, 25 países da Europa Central e Oriental e da antiga União Soviética aprovaram leis de acesso. Durante esse mesmo período até 2011, pelo menos 51 países em outras regiões do mundo promulgaram leis.

Em setembro de 2013, cerca de 95 países dispunham de legislação nacional sobre direito à informação ou regulamentos em vigor - incluindo os gigantes da população da China, Índia e Rússia, a maioria dos países da Europa e Ásia Central e mais da metade dos países da América Latina. Além da Colômbia, pioneira na América Latina em estabelecer um código de acesso aos documentos do governo em 1985, Equador, México, Peru e Panamá aprovaram leis de transparência. Estes países, junto com Belize, Jamaica e Trinidad e Tobago têm aprovado leis que dão aos cidadãos a capacidade de adquirir informações do governo. Posteriormente, Chile e Guatemala que aprovaram suas leis de transparência de informação pública (OSJI, 2018).

Some-se a esses países a mais de uma dúzia na Ásia e no Pacífico, onze países na África e três no Oriente Médio. A partir de maio de 2012, quando a lei brasileira entrou em vigor, mais de 5,5 bilhões de pessoas vivem em países que incluem em suas leis internas um direito exequível, pelo menos em teoria, para obter informações de seus governos. O impulso para a adoção de leis de direito à informação está crescendo na África nos últimos anos, com leis aprovadas na Nigéria, Níger (2011); Ruanda, Serra Leoa, Sudão do Sul, Costa do Marfim (2013); Moçambique (2014); Burkina Faso (2015); Togo e Quênia (2016), após uma campanha de uma década da sociedade civil e trabalho liderado pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos para desenvolver uma Lei Modelo sobre Acesso à Informação para a África.

O ímpeto também está se desenvolvendo na Ásia, impulsionado pela adoção pela China de regulamentações nacionais (aplicáveis a todos os níveis do governo) em 2007 e pela adoção pela Indonésia de uma lei nacional em 2008, seguidas por Mongólia (2011), Iêmen (2012), Maldivas, Afeganistão (2014) Cazaquistão (2015) Filipinas, Vietnam e Sri Lanka (2016). A região menos afetada pelo direito ao movimento da informação é o Oriente Médio, com apenas Jordânia (2007), Iêmen (2012) e Israel (1998) tendo leis nesse sentido.

Observa-se que é na terceira onda de democratizações, especialmente no pós 1990, que um conjunto cada vez maior de nações passou a adotar políticas claras de acesso à informação. Uma hipótese para esse avanço na adoção de leis de acesso, no entender de Silva (2014), se dá não somente pela adoção de regimes democráticos, mas também pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação, que intensificaram de maneira exponencial a velocidade com que os poderes públicos (e outros setores da sociedade) produzem e podem fornecer informações.

As reformas pelas quais passaram as máquinas estatais, ao longo do período democrático ou não, inevitavelmente trouxeram o componente informacional como elemento central da estruturação de novos paradigmas das nações (UNESCO, 2010).

Além disso, a promulgação de leis de acesso à informação na América Latina foi impulsionada por fatores diversos. Ao explicar as razões da criação destas leis, Banisar (2006) menciona que muitos países da América Latina que adotaram leis de acesso à informação, foram pressionados pelo Banco Mundial e outros credores, como parte de medidas anticorrupção. Este fator mostra que existe uma pressão global para a adoção de leis de acesso à informação direcionando as democracias para um novo regime de acesso à informação no mundo.

Essa rápida evolução na concepção da informação como um direito e sua instrumentalidade no combate a corrupção e no fortalecimento da legitimidade democrática é acompanhada pela pressão de organismos internacionais e a comunidade de nações em geral. Nessa perspectiva de transparência de informação versus corrupção, o Banco Mundial tem incentivado a transparência de informações como forma de combatê-la (SEARSON; JONHSON, 2010). Da mesma forma, a Convenção das Nações Unidas sobre Anticorrupção de 2003, nos artigos 10º e 13º, incentivou os países a melhorarem o acesso do público à informação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos consagra o direito de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios. Semelhante princípio consta do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que em seu artigo 19º consagra que “toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Corroborando com esse princípio a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade, no item 4º, ao declarar que “o acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito

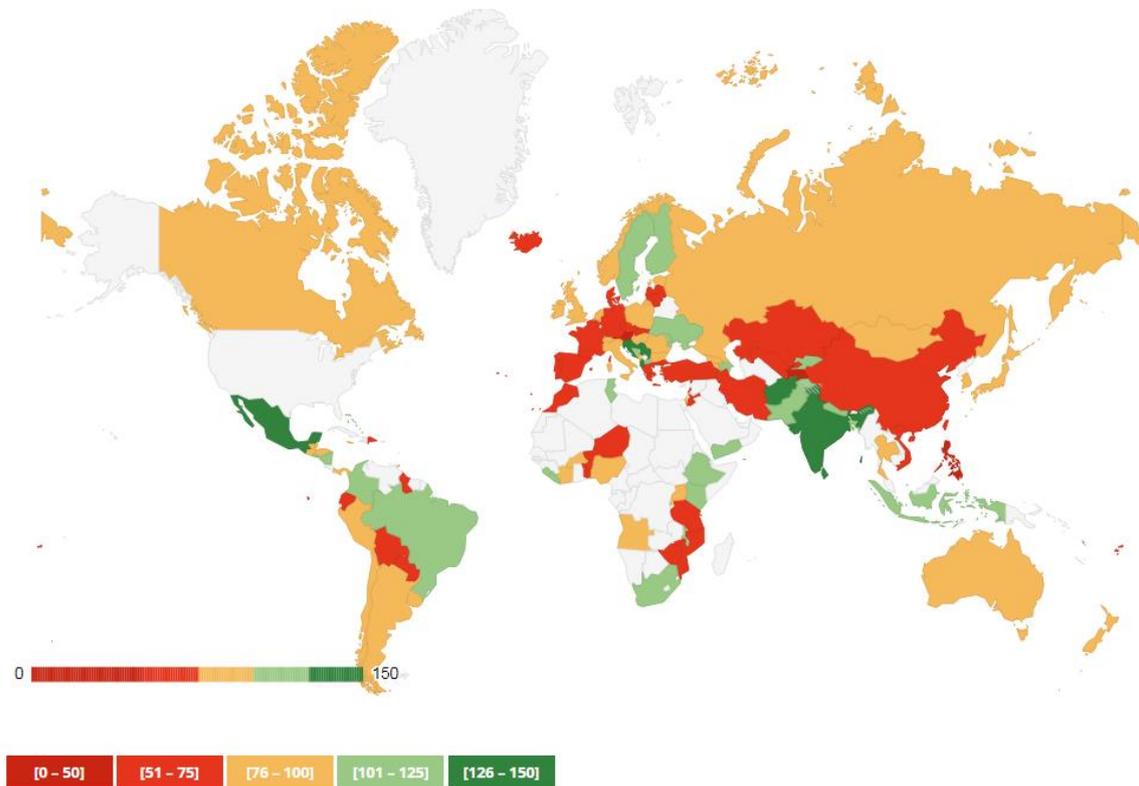
fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

Segundo Zielinski (2015), o direito de acesso à informação corresponde a uma dimensão coletiva do direito à informação, que se expressa por meio do direito de informar e do direito a se informar ou ser informado. Por certo, as bases do direito à informação e, conseqüentemente, do direito de acesso à informação foram lançadas ainda no Estado Liberal, quando da afirmação das liberdades individuais.

Destaque para a liberdade de expressão (liberdade de manifestação do pensamento e liberdade de opinião) que, com o tempo, ganhou a extensão da liberdade de informação, não adstrita à liberdade de imprensa. Contudo, o processo de democratização, que transfigurou o Estado de Direito liberal em Estado Democrático de Direito, proporcionou (e ainda proporciona) o alargamento dos direitos fundamentais, sobretudo aqueles de dimensão coletiva (como é o caso do direito à informação).

A adoção generalizada de leis de acesso à informação, contudo, não se deu de forma uniforme em relação ao conteúdo de tais normas. Como já mencionado, as circunstâncias sociais influem na forma pela qual leis de acesso são adotadas. A organização internacional ACCESS !NFO (2018) elaborou, atenta a essa variação de implementações das leis de acesso, um ranking de 121 países a partir de 61 indicadores importantes e indispensáveis para que uma lei de acesso à informação seja considerada forte e robusta. Tais indicadores foram definidos a partir de padrões internacionais sobre o direito à informação, bem como a partir de estudos comparativos das leis de direito à informação de todo o mundo. Segundo o relatório, as leis mais bem avaliadas incluem, dentre suas características, o estabelecimento de procedimentos claros para os solicitantes e a existência de órgãos de supervisão independentes.

Figura 1 - Ranking de avaliação da qualidade do texto jurídico de leis de acesso à informação no mundo (com relação dos trinta países melhores avaliados em cento e vinte um países)



#	País	Data de adoção da lei local	#	País	Data de adoção da lei local
1	Afganistão	2014	16	Maldivas	2014
2	México	2002	17	Azerbaijão	2005
3	Sérvia	2003	18	São Knitts e Nevi	2018
4	Sri Lanka	2016	19	Antigua	2004
5	Eslovênia	2003	20	Quênia	2016
6	Índia	2005	21	Macedônia	2006
7	Albânia	1999	22	Nepal	2007
8	Croácia	2003	23	Etiópia	2008
9	Libéria	2010	24	Nicaragua	2007
10	El Salvador	2011	25	Maldivas	2000
11	Serra Leoa	2013	26	Seychelles	2018
12	Sudão do Sul	2013	27	Brasil	2011
13	Tunícia	2011	28	Ucrânia	1992
14	África do Sul	2000	29	Bangladesh	2009
15	Vanuatu	2017	30	Kosovo	2003

Fonte: Access Info: Global Right to Information Rating, 2018.

O Brasil foi o 90º país no mundo a adotar legislação nacional regulamentando o acesso à informação pública. Seu texto legal é considerado bom e um dos mais modernos, pois abrange os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e inclui as tecnologias da

informação como mecanismos de solicitação. No ranking RTI (Figura 1, acima), composto por 121 países, o país está na 27^a posição. A próxima seção traz o contexto brasileiro para a adoção do seu texto jurídico que disciplina o acesso à informação pública.

2.4. A EVOLUÇÃO BRASILEIRA NA ADOÇÃO DE LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A evolução do acesso à informação no Brasil se deu pela sedimentação de normas esparsas que, mesmo não tratando diretamente do acesso à informação, tangenciavam o conceito. Disso resultou um amadurecimento institucional e normativo que, contudo, ainda se ressentia de uma norma que enfrentasse de forma sistemática o desafio de consagrar o acesso à informação, tanto do ponto de vista do reconhecimento do direito quanto dos aspectos procedimentais para o seu exercício.

A evolução das normas sobre transparência também criou as condições de facilitar o atendimento a uma demanda pelo aumento da eficiência estatal, atendimento este realizado por reformas do aparelho estatal que, por sua vez, abriram espaço para novas normatizações sobre o tema, numa relação cíclica de *inputs*.

No contexto brasileiro, na esteira da reforma do Estado promovida pelo governo federal na década de 1990, sob a promoção teórica de Bresser (1997), a evolução do conceito de Estado, de um modelo burocrático focado em processos, para um modelo gerencial focado em resultados, trouxe consigo a necessidade do aumento da eficiência estatal, bem como do aumento da transparência no trato da coisa pública – porquanto o exame de resultados depende de que esses sejam acessíveis à sociedade, tanto em seus benefícios quanto em seus custos. Esse movimento de mudança do Estado é conhecido como a Nova Administração Pública, ou *New Public Management* (NPM).

A Nova Administração Pública surge num contexto de mudanças ocasionadas pelas dificuldades encontradas pelos Estados de bem-estar social em geral em manter níveis adequados de governança pública. Nesse contexto, Bresser-Pereira (2008) informa que foram as tentativas de tornar a organização do Estado mais flexível e, por essa razão, mais eficaz na promoção do desenvolvimento econômico, que proporcionaram o surgimento da NPM, como modelo de nova gestão ou nova gerência pública. Nesse novo paradigma, os cidadãos passariam a ser percebidos e tratados como clientes, as instituições públicas a utilizar métodos

empresariais de gestão e os empregados públicos a serem avaliados por critérios de desempenho.

Segundo Bresser (2002), duas forças marcaram essa reforma: a globalização, que abriu os mercados para a competição capitalista em nível mundial e a democracia, que somente neste século se transformou em regime político dominante.

A evolução conceitual no gerenciamento do Estado levou a uma demanda pela alteração nas estruturas físicas e virtuais das instituições públicas e da sua filosofia, substituindo modelo burocrático baseado em processos internos e avesso a fiscalização - em grande parte pelo o que Pinho (2016) chamou de implementação imperfeita do modelo burocrático em razão da herança patrimonialista brasileira - por uma versão mais democrática e eficiente, aberto ao acesso externo e prestador de contas.

Foi nesse contexto de continuidade das reformas gerenciais que, em 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527 – LAI, que pressupõe que a transparência pública é um dos pontos fundamentais para o fortalecimento da flexibilidade na gestão do Estado, responsabilização dos agentes públicos e incentivo da participação popular na gestão da coisa pública.

A LAI, contudo, não foi uma norma dissociada do entorno normativo que já se formava. Os avanços conceituais da administração pública no Brasil e exterior pouco a pouco levaram a alterações legislativas que incluíam os valores da transparência e *accountability* no direito brasileiro e, por consequência, do direito à informação.

Segundo Rodrigues (2012), na legislação brasileira, o primeiro relato de acesso à informação pública encontra-se na Constituição de 1946, em seu art. 141,§36, III, mas limitado a documentações necessárias a defesa de direitos dos interessados: § 36 - *A lei assegurará: (...) III - a expedição das certidões requeridas para defesa de direito.*

Contudo, o referido dispositivo restou não regulamentado até a edição do nº 27.583/49, que aprovou o denominado *Regulamento para a Salvaguarda Das Informações que Interessam à Segurança Nacional* (BRASIL, 1949) e que, como as regulamentações que lhe sucederam, consagravam mais um conceito de sigilo ampliável por interpretação da autoridade pública do que propriamente o direito de acesso à informação. As regulamentações posteriores mantêm a mesma lógica do sigilo nas décadas seguintes, sem mudanças substanciais até a fundação da atual República.

Tal estado de coisas se mantém inalterado até a Constituição Federal de 1988 quando o país, do ponto de vista do ordenamento jurídico, estabeleceu as condições político-jurídicas

para estruturar um regime de acesso a informações públicas, em razão das normas contidas nos Arts. 5º e 216, em suas redações originais, e art. 37 em sua redação modificada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 – a chamada Emenda da Reforma Administrativa.

O texto da Carta Magna estabelece em seu art. 5º XXXIII que

(...) todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O art. 37, já com a redação alterada pela reforma de 1998, dispõe que

(...) toda a administração pública obedecerá ao princípio da (...) publicidade” e, em seu §3º que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; e II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Acompanhando a decisão fundamental pela transparência e eficiência administrativa, sucessivos diplomas legais foram editados, construindo um conjunto de normas que regulamentaram alguns procedimentos referentes ao direito de petição, sistema de arquivos públicos e ao acesso a documentos sem, contudo, estabelecer uma política unificada e coesa sobre o assunto.

Ventura (2015), tendo como fonte a classificação de Souza (2002), estabelece três categorias de regras esparsas que resultaram num ecossistema imperfeito e assistemático de normas de acesso à informação: a primeira, previsões normativas com pura finalidade reparatória e indenizatória dos danos deixados pelo período do regime militar (Quadro 1); a segunda, composta por diplomas legislativos que buscam implementar, como programa de Estado, o amplo direito de acesso à informação; normas de responsabilidade fiscal, com o intuito de atender e cumprir o princípio de publicidade dos atos da Administração Pública Federal (Quadro 2); a terceira, referente à implantação de normas de responsabilidade fiscal, com o intuito de atender e cumprir o princípio de publicidade dos atos da Administração Pública Federal (Quadro 3).

Quadro 1 - Normas associadas às reparações decorrentes dos abusos do regime militar

NORMA	ASSUNTO
Lei nº 6.683/79	Lei da anistia, que concedeu anistia dos crimes praticados durante o regime militar, como também benefícios reparatórios aos anistiados.
Lei nº 9.140/95	Reconhece como mortas as pessoas desaparecidas e participantes de atividades políticas no período do regime militar, com o intuito de possibilitar reparação - pecuniária aos familiares.
Lei nº 9.507/97	Regulamenta o habeas data, uma garantia constitucional que concede ao cidadão o acesso a informações relativas à sua pessoa, constantes em registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, como também sua retificação.
Lei nº 9.784/99	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, bem como determina a divulgação oficial dos atos administrativos.
Lei nº 10.559/2002	Delimita as condições para a declaração de anistiado político e para a reparação econômica de caráter indenizatório.
Lei nº 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente, sendo esta a primeira lei a dispor sobre o acesso a informações desse tema
Lei nº 12.528/2011	Cria a Comissão da Verdade, com o objetivo de resgatar a memória e a verdade sobre casos de violações a direitos humanos ocorridos no período militar, porém, sem o intuito de condenação penal, haja vista a lei anterior que garante a anistia.

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

A segunda vertente de leis identificadas por Souza (2012) engloba os diplomas legislativos que buscam implementar, como programa de Estado, o amplo direito de acesso à informação. Dentre elas:

Quadro 2 - Normas de implementação de direito amplo de acesso à informação

Lei nº 8.159/1991	A Lei 8.159/1991, Lei de Arquivos, foi a primeira tentativa de regulamentar o acesso às informações públicas, uma vez que instituiu a política nacional de arquivos públicos e privados. Todavia, o seu texto, apesar de declarar o direito do cidadão em receber dos órgãos públicos informações contidas em documentos de arquivos (art. 4º), enfatizava apenas a regulamentação do sigilo (arts. 22 a 24), e não do acesso, evidenciando uma cultura de opacidade que predominava nos órgãos públicos brasileiros à época.
Lei nº 11.111/2005	A Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, trazia na íntegra o texto da Medida Provisória nº 228/2005, que regulamentava as hipóteses de sigilo que impediriam o acesso às informações públicas, a qual foi totalmente revogada em virtude da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, que regulamenta e define as regras e as exceções do acesso às informações públicas.

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Na terceira vertente, referente à implantação de normas de responsabilidade fiscal e o cumprimento do princípio de publicidade dos atos da Administração Pública Federal, destacam-se:

Quadro 3 - Normas de responsabilidade fiscal e cumprimento do princípio da publicidade

Lei complementar nº 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece mecanismos de transparência a fim de melhorar a gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas nos diferentes níveis de governo, como também determina o uso de instrumentos que possibilitem ao cidadão o acesso.
Lei nº 10.683/2003	Previu a Controladoria-Geral da União – CGU, como órgão integrante da estrutura da Presidência da República com a responsabilidade de prevenir e combater a corrupção, realizar a auditoria pública, coordenar as atividades de ouvidoria e possibilitar o incremento da transparência da gestão (CGU, 2012).
Lei complementar nº 131/2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101/2000 estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

As leis citadas entraram em vigor resgatando um direito adquirido na Constituição de 1988 para que o governo divulgasse dados orçamentários e financeiros, bem como seus atos administrativos. E assim, corroboraram com o processo de aceleração de mecanismos de transparência da informação pública.

É fato que o avanço na legislação brasileira, mesmo diante das determinações do texto da Carta Magna, estava muito aquém da realidade e da necessidade de acesso emanada pela sociedade. Precisava-se de uma regulamentação que definisse os caminhos para o acesso a qualquer informação pública e quem seria o responsável por garantir esse direito, haja vista que, até então, as normativas em vigor no país não impulsionavam uma obrigação com a transparência e o acesso a tais informações (UNESCO, 2010).

Vale ressaltar que as políticas do país para o setor têm, muito fortemente, se concentrado na oferta de informações orçamentárias e financeiras. Fato que é, a um só tempo, alvissareiro e limitador. Alvissareiro porque estas são informações da maior relevância; limitador porque o acesso a informações deve ir muito além dos dados orçamentários e financeiros (UNESCO, 2010).

A lacuna quanto à regulação de acesso foi, em muitos momentos, substituída pela regulação do segredo. O Decreto nº 4553/2002 e o Decreto nº 5301, que regulamentou a Lei nº 11111/2005. Em ambos os casos, a intenção primordial foi legislar sobre os documentos classificados e sigilosos e não sobre uma política mais ampla de acesso.

Observa-se que as normas de regência sobre o tema não traziam uma regulamentação capaz de instrumentalizar o acesso à informação por parte dos cidadãos, em especial no que diz respeito às informações requeridas aos entes públicos. A ausência de uma norma geral

sobre o tema consagrando o direito à informação para além do mero direito de petição para conhecimento de informação de interesse do próprio requerente dificultava sobremaneira a fiscalização social da administração pública, na medida em que os pedidos de acesso à informação seguiam o rito de processamento da Lei nº 9.784/99 – que trata do processo administrativo no âmbito federal – norma não vocacionada para o atendimento de pedidos de informação e que não atacava o ponto principal: a resistência da burocracia estatal em prestar informações, por ainda adotar a lógica do sigilo, que continuou nesses termos até o advento da Lei de Acesso à Informação.

Segundo Angélico (2012), dois acontecimentos na arena internacional aparentemente ajudaram a pressionar as autoridades brasileiras no sentido da aprovação e sanção da Lei de Acesso à Informação.

O primeiro deles foi a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, em dezembro de 2010, condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas entre 1972 e 1974 (ROMANELLI, 2010).

Na sentença, o Tribunal também menciona as dificuldades criadas pela falta de uma lei de acesso à informação, exortando o Brasil a aprovar rapidamente a sua Lei, em conformidade com os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 106).

Outro fator foi a parceria para Governo Aberto lançada em setembro de 2011, à margem da 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Os Estados Unidos convidaram o Brasil para coliderar a iniciativa, que consiste, basicamente, no chamamento de países para que estes apresentem um plano de ações em prol da transparência. Para entrarem na Parceria para Governo Aberto, os países precisam cumprir certos critérios em algumas áreas, entre as quais se destacam a Transparência Fiscal, a participação cidadã e o acesso à informação.

No item “acesso à informação”, especificamente, foi observado que uma lei de acesso à informação que garanta o direito das pessoas à informação e acesso a dados governamentais seria essencial ao espírito e à prática de governo aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011).

Em setembro de 2011, quando o Brasil foi convidado a participar e protagonizar da Parceria para Governo Aberto, o país ainda não tinha uma lei de acesso à informação. Entende Atoji (2011) que essa iniciativa internacional deu o empurrão que faltava para que a Lei de Acesso à Informação Pública fosse aprovada no Brasil.

Assim, em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527/2011 – LAI - Lei de Acesso à Informação, regulamentada no poder executivo pelo decreto nº 7.724/2012, como objetivo de consolidar no estado brasileiro a transparência dos atos públicos, bem como o dispositivo previsto na constituição federal no seu art. 5º inciso XXXIII.

Observa-se, portanto, que a LAI é o resultado de um longo processo histórico de evolução de normas de transparência, dentro de um contexto nacional e mundial. Nesse sentido, como se nota, a LAI brasileira não surge do nada, pois além desses preceitos estarem previstos no texto constitucional e em tratados internacionais, havia uma tendência internacional de atualização das leis.

Com efeito, a evolução do contexto no qual a transparência passou a ser objetivo de uma reforma estatal não decorreu apenas de formulações internas nascidas da reflexão do corpo burocrático; decorreu, em grande parte, da postura reativa do Estado brasileiro a compromissos internacionais (CARVALHO, 2014), bem como da mobilização social de grupos que buscaram esclarecimentos sobre a condução do negócio público, sinalizando um caminho mais democrático que, segundo Campo (1990), configura condição fundamental para a ocorrência da transparência em sua faceta prestação de contas - *accountability*.

2.5 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 CF/88, 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 (2015) 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.

A lei 12.527 de 2011 informa em seu art. 3º não apenas que tem como função assegurar o direito à 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 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:

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

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: princípio da divulgação máxima; princípio da obrigação de publicar; princípio da promoção de um governo aberto; princípio da abrangência limitada da exceções; princípio dos procedimentos que facilitem o acesso; princípio de custos; princípio de reuniões abertas; princípio de que a divulgação tem precedência e, por último, o 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. 4 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 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. (CGU, 2012, p.13)

A Lei nº 12.527/2011, 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; 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.

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 Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação (CGU 2016) orienta nesse sentido:

O comportamento de divulgar dados a partir de uma iniciativa da própria administração pública não apenas implica a redução do número de pedidos de acesso, mas também sugere a perspectiva de que cabe ao governo somente a posse de tais documentos, sendo o povo o titular do direito de propriedade da informação pública (ainda que transitoriamente a informação seja sigilosa).

No mesmo sentido, o Relatório CGU 2017: “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 (CGU, 2018, p.21)”.

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* no 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.

Além da norma geral de improbidade, a Lei nº 12.527/2011 estabelece previsões específicas de responsabilidade e sanções para os servidores e agentes públicos que a inobservarem, estando eles sujeitos as sanções descritas no art. 33, incisos de I a V:

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

Dessa exposição, é permitido concluir que a LAI, conforme Zielinski (2015), tem a pretensão de:

(...) consolidar um modelo gerencial de Administração Pública. Isso porque, ao instrumentalizar o exercício do direito de acesso à informação, a lei acaba por redundar na promoção da transparência pública e no fomento do controle social (participação do cidadão na Administração Pública). A ideia de ampliação do espaço democrático seria, então, internalizada (ou, ao menos, deveria ser) pelos órgãos e entidades públicas, com vistas a reorientar a atividade administrativa segundo os anseios da sociedade – traduz, portanto, a noção de eficiência administrativa de uma Administração Pública voltada para o cidadão, centrada em resultados e não circunscrita a procedimentos internos(ZIELINSKI, 2015, p. 82).

Segundo Santos (2016), a cultura do sigilo, alimentada ao longo dos anos por “comportamentos pré-burocráticos, remanescentes de uma administração patrimonialista” (MEDEIROS; MAGALHÃES e PEREIRA, 2014, p. 64) teve uma ruptura com a implementação da LAI e, atualmente, vem sendo trabalhada nas instituições a conscientização dos gestores públicos de que uma das formas de combate à corrupção é o acesso à informação.

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, 2012, 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. Na seção seguinte, será levantado o estado geral da implementação da norma no executivo federal, destacando os estudos referentes às instituições de ensino superior federais em geral e a UFBA em particular.

2.6. DOS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO UMA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

É corrente na literatura que a garantia do direito ao acesso à informação depende de uma execução eficiente e democrática. Darch e Underwood (2010) demonstram que leis de acesso à informação pública podem falhar em aumentar a responsabilização dos entes estatais e fortalecer a accountability democrática. Normas de acesso à informação, continuam os autores, falharam em países africanos porquanto a garantia legal não está, necessariamente, ligada a processos de democratização, nem é suficiente para a realização dos objetivos de combate à corrupção e aumento da eficiência da máquina pública, entre outros alegados benefícios de uma lei dessa natureza.

Um receio dos pesquisadores citados 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.

O trabalho de promoção e implementação de uma lei de acesso precisa tratar da questão da demanda da população por informação (MATTOS, 2018), observando a necessidade de criar um ciclo virtuoso de acesso à informação e atento às dificuldades na implementação da LAI nas instituições (CARVALHO, 2010; INDOLFO, 2013; MONTEIRO 2018, CRUZ NETO, 2018).

Em suma, a simples existência de uma regra não garante o acesso: a participação da sociedade é fundamental para a garantia do acesso a informações.

Estudos comparativos internacionais (PUDDEPHATT, 2009) sugerem nesse sentido: países nos quais se verificou participação mais ativa da sociedade civil na formulação e implementação das leis de acesso os governos são mais abertos e, como consequência, o conjunto da sociedade pode obter mais benefícios da legislação.

A implementação de leis de acesso à informação pública enfrenta vários obstáculos (NEUMAN e CALLAND, 2007; ACKERMAN e SANDOVAL, 2005), entre eles, destaca-se o de engajar setores da sociedade interessados em temas de interesse mais geral, como: boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção. Receia-se que leis de acesso acabam sendo mais usadas por grupos privados do que por grupos que trabalham com temas de interesse público mais geral (GRUENBERG, 2007; RELYEA, 2009), o que leva a uma apropriação privada de informações governamentais, que por sua vez acabam por servir mais a grupos privados que acessam e recolhem a informação para auferir vantagens – seja por terem recursos materiais para processá-la; recursos simbólicos para formatar e disseminar suas conclusões; seja por terem recursos para processar a informação e fazer uso das conclusões para obter vantagens econômicas – tudo isso sem compartilhar essas conclusões com um grupo mais ampliado da sociedade.

Teme-se, em suma, que a Lei de Acesso possa funcionar ao final, como um reforço ao já desigual acesso a recursos (materiais e simbólicos) governamentais. Tal perigo de desvirtuamento de uma lei de acesso à informação demanda, portanto, uma maior interação entre a sociedade e os entes estatais num contexto de busca e acesso à informação, cabendo, contudo, evitar colocar sobre os ombros da sociedade o dever de criar a demanda se, em grande parte, é mais viável aos entes estatais criar uma cultura de transparência através de um esforço maior de promover a transparência ativa. Dito de outra forma, cabe principalmente ao Estado envidar esforços para realizar os deveres e a filosofia de transparência ordenada por uma lei de acesso. Especificamente em relação às universidades em geral e à UFBA em particular, porquanto são as IES públicas entes vocacionados à difusão de conhecimento, podem e devem estas serem uma ponta de lança da transparência contra a cultura do sigilo e do receio à proatividade na disponibilização de informações, havendo o enorme potencial de servirem como exemplos a serem seguidos no que diz respeito à disponibilização de dados ao público e dividindo, assim, o ônus de promover uma interação transparente com a sociedade.

Essa tendência à apropriação de informações requeridas decorre da própria dinâmica dos motivos dos requerentes: nos países onde as leis de acesso foram implantadas, os pedidos não buscam de regra informações sobre as decisões políticas de alto nível e administração de

funções governamentais; os usos mais frequentes das leis de acesso tendem a ser de indivíduos ou empresas buscando informações que as afetem imediatamente (ROBERTS, 2002).

Disso resulta que, de um lado, o uso tradicional do direito de acesso à informação serve como instrumento para desencorajar ações arbitrárias por parte do Estado, para a proteção do direito fundamental do devido processo e da igualdade perante a lei; de outro, são pedidos focalizados em interesses pessoais, gerando poucas externalidades e pouca reprodutividade, se não tornados públicos de forma proativa pelo Estado. Neste mesmo sentido Puddephatt (2009) observa que

Em que pese campanhas de promoção a leis de acesso tendam a focar em casos mais rumorosos, tais como combate a corrupção, as necessidades informacionais dos cidadãos tendem a se relacionarem mais com questões do dia a dia, como saúde e emprego (PUDDEPHATT, 2009, p. 4, tradução nossa).

Uma questão comum no debate sobre as leis de acesso é sobre o ônus sobre a administração, no que se refere aos custos de resgate da informação. De regra não se recomenda o uso de tarifas para exercício do direito à informação - pois fixar um preço que leve em consideração o custo administrativo pode levar a um impedimento de quase todos os pedidos de acesso ou no mínimo colocar instituições e indivíduos pobres em posição de desvantagem.

Outra questão importante consiste em dar atenção aos procedimentos de atendimento a pedidos de informação: estes, se inadequados ou geradores de deliberações internas excessivas sobre a disponibilização da informação, podem levar ao aumento dos custos de atendimento (ROBERTS, 2012).

Atento à questão do custo, Calland (2002) defende que para promover uma implementação de qualidade de uma lei de acesso, quanto mais informação se disponibiliza automaticamente, menos decisões em relação aos pedidos por informação serão necessárias, menos se terá que fazer e menor será o custo de gerenciamento do sistema. A lei deve encorajar uma mentalidade baseada no direito de saber, onde o máximo de informação possível é disponibilizado automaticamente num formato amigável e acessível.

Neuman (2002), focando em outro aspecto do ciclo de disponibilização de informações, atenta que no processo de implementação da lei e de realização dos procedimentos, a forma como as instituições vão arquivar e resgatar seus registros, a questão

dos custos deve receber extrema atenção, sendo, em seu entender, o elemento mais crítico de uma política de acesso à informação.

Outro desafio na implementação de uma lei de acesso envolve os servidores públicos. Servidores que sempre trabalharam sob uma cultura de segredo podem achar a mudança de foco extremamente difícil. Neuman (2002) aponta que em casos onde a cultura pública era de segredo, mecanismos adicionais podem ser necessários para implantar acesso à informação como padrão, ou a retenção de informação vai se tornar novamente a regra. Implementar um sistema baseado no direito de saber, que automaticamente torne classes de informações disponíveis, remove a discricionariedade dos executores dos atendimentos dos pedidos, diminuindo a necessidade de desconfortáveis processos de tomada de decisões.

Neuman e Calland (2007) enumeram uma lista extensa de elementos necessários para que seja bem-sucedida a estruturação de um novo regime de acesso à informação:

A implementação de uma lei de acesso à informação é complexa e um desafio comum pode incluir a dificuldade em ajustar o mentalidade da burocracia e das pessoas que detêm a informação; uma falta de capacidade em relação ao registro de informações; insuficiência de recursos e infraestrutura; pessoal inadequado em termos de treinamento e senioridade; e uma falta de capacidade de construir uma estrutura e um sistema de incentivos (NEUMAN e CALLAND, 2007, p. 219, tradução nossa).

Sobre a essencialidade de uma política de gestão de arquivos, a equipe do projeto de cooperação UNESCO – CGU (2010) observa que:

Não existe política de acesso e transparência sem uma boa política de arquivamento das informações públicas. Para tanto, há atividades específicas de capacitação quanto a esse tema; todas as atividades requerem um profundo comprometimento do funcionalismo público, o que demanda atividades de capacitação e mudança cultural (UNESCO – CGU, 2010, p. 37).

Mendel (2009) observa que os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo, de forma a mitigar a cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes há muito estabelecidas. O direito à informação depende, em última análise, da mudança desta cultura, já que é praticamente impossível forçar os servidores se mostrarem abertos mesmo com as legislações mais progressivas. Em vez disso, o sucesso a longo prazo depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação (indesejada), mas também um direito público fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada.

Em vários países, um dos maiores obstáculos do acesso à informação é o péssimo estado de manutenção dos registros. Os servidores, muitas vezes, não sabem de quais informações dispõem ou, mesmo que saibam, não são capazes de localizar os registros procurados. A boa gestão de documentos oficiais não só é essencial para o efetivo estabelecimento do direito à informação, como também é uma das funções do governo moderno.

Indolfo (2012), em trabalho sobre as dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal, defende que:

Somente serviços arquivísticos públicos bem estruturados e equipados e dotados de recursos humanos capacitados, para desenvolver e executar as atividades de gestão de documentos, poderão enfrentar alguns desses desafios e assegurar o acesso às informações públicas (INDOLFO 2012, p. 537).

Indolfo sistematiza os desafios para o tratamento da informação pública: falta de uma política geral para a gestão da informação; inexistência de critérios simples e objetivos para o que pode e para o que não pode ser amplamente divulgado; “cultura do pendrive” presente em alguns funcionários que se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade e não os compartilham com os colegas ou demais interessados; a maioria dos órgãos não possui um padrão para o atendimento de pedidos de informação; falta de participação dos dirigentes na implementação da Lei de Acesso à Informação.

Destaca ainda Indolfo que podem ser obstáculos a falta de organização, planejamento e sistematização das informações de cada área, bem como a baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas ou órgãos, que gera limitada capacidade de resposta em caso de aumento significativo da demanda por informações, aliado à carência de recursos humanos destinados à divulgação proativa de informações e ao atendimento das solicitações.

É disseminada nos estudos sobre o tema a constatação de que são comuns de serem encontradas, na implementação de leis de acesso, dificuldades referentes à cultura organizacional, treinamento, recursos disponíveis, disponibilidade de informações e engajamento da sociedade, levando aos estudos sobre o tema a formularem propostas semelhantes de caminhos de superação desses obstáculos.

Neuman e Calland (2007) listam pontos que consideram importantes para a exitosa implementação de uma lei de acesso por ele qualificada de “com dentes”. No que tange ao presente estudo, destacam-se a necessidade de treinamento adequado do corpo de servidores

envolvendo, por ordem de prioridade: funcionários executivos ou de alto nível hierárquico; funcionários que lidarão, na prática, com decisões de abrir informação ou de rever decisões de abertura; equipes envolvidas com gerenciamento de informações; e os demais funcionários públicos deverão, ao menos, conhecer a lei de acesso.

Puddephat (2009) informa que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também criou, em 2004, um “guia prático” do direito à informação que, no capítulo referente à implementação da legislação de direito à informação, trata dos seguintes itens: promover um funcionalismo público informado; encorajar a mudança cultural; desenvolver um efetivo sistema de gestão de informação; e estabelecer os mecanismos de reforço e regulação.

A Open Society Justice Institute (OSJI 2004) realizou um estudo com cinco países (armênia, Bulgária, Peru Macedônia e África do Sul) para verificar boas práticas na implementação das leis de acesso à informação pública. O resultado demonstra os desafios da implementação: apenas 35,7% dos pedidos de informação receberam a informação requisitada, sendo comuns o descumprimento de solicitações de informação e a ocorrência de negativas implícitas (informação não entregue sem haver uma negativa escrita formal).

Em relação à América Latina, a CAinfo (2011), constatou ser comum que muitos órgãos não designem um responsável e o departamento designado não ter mandato nem orçamento suficientes para cumprir suas funções.

De acordo com a CAinfo, o Chile é um caso exitoso de implementação da lei, por ter feito com que 276 órgãos públicos se preparassem para a nova situação, mas o estudo demonstra a permanência de algumas resistências à difusão de informações por parte de órgãos importantes: 71% dos pedidos analisados encontram algum tipo de barreira, como a exigência de dados adicionais aos solicitantes.

No Equador, o estudo menciona a falta de conhecimento da Lei por parte de funcionários públicos; baixo percentual de cumprimento dos prazos legais, o que estaria associado à ausência de um órgão central que organize o sistema com poderes vinculantes: lá a Defensoria Del Pueblo, o órgão que deve garantir o cumprimento do direito de acesso, não pode emitir resoluções vinculantes.

O “Informe Regional Del Estado de Situación de Acceso de La Informacion Pública” (ALIANZA REGIONAL 2011) ressalta que ainda há muitos pedidos de informação que ficam sem resposta e notou a ausência de informações sobre compras estatais e a dificuldade de reuso e de linguagem nas informações publicadas. A organização lista entre outras

dificuldades: a qualidade da informação entregue; as dificuldades geradas pela lógica da proteção dos dados pessoais; deficientes mecanismos de sistematização e arquivo.

Roberts (2010) aponta barreiras para o acesso à informação na Índia: falta de conhecimento do público acerca dos direitos garantidos pela Lei de Acesso; dificuldades em emitir, na prática, um pedido de informação (como enviar o pedido, para quem); dificuldade em preencher o cargo de “comissário de informação”, funcionário público que corre o risco de ser multado em caso de descumprimento de algumas regras; falta de capacitação: apenas metade dos comissários de informação recebeu treinamento; falta de equipamentos; falta de liderança política; transparência ativa incompleta: dados publicados proativamente estão, geralmente, desatualizados e incompletos; orçamentos insuficientes para as “comissões de informação”.

Angélico (2012), tratando da realidade brasileira em 2012, compartilha dos receios dos pesquisadores internacionais, sistematizando e dividindo os obstáculos em duas categorias: obstáculos socioculturais e obstáculos institucionais.

Os obstáculos socioculturais seriam, resumidamente: a fraca atuação da sociedade civil; a falta de divulgação a respeito do direito à informação; a falta de apoio à lei por parte de setores da sociedade, devido ao acesso privilegiado a informações; e a ausência de uso prático das possibilidades da lei, com receio de retaliação governamental.

Os obstáculos institucionais seriam: a ausência de órgãos dedicados exclusivamente ao direito à informação, ou existentes, mas dotados de baixa autonomia financeira ou administrativa; a falta de liderança política; o desconhecimento por parte de funcionários públicos; a não resposta a pedidos de informação.

Cabe observar que as preocupações com a implementação da lei, contudo, parecem partir de uma certa subestimação dos efeitos de normas precursoras que, em que pesem não serem chamadas de normas de acesso à informação, já vinham trazendo uma mudança de cultura no serviço público, e que serão apresentadas mais adiante.

Tratando da importância de uma visão sistêmica para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas instituições, observando o caso concreto da Universidade Federal de Pernambuco, Ventura, Siebra e Fell (2013) ponderam que:

É importante observar a importância da participação, de maneira articulada, de todos os setores do órgão público para que seja possível o cumprimento dos prazos e o atendimento à demanda do cidadão. As mudanças no ordenamento jurídico exigem radicais mudanças institucionais, as quais a Administração Pública precisa adotar (VENTURA et al., 2013, p. 445)

Nesse mesmo sentido, Indolfo (2013):

(...) somente serviços arquivísticos públicos bem estruturados e equipados e dotados de recursos humanos capacitados para desenvolver e executar as atividades de gestão de documentos poderão enfrentar os desafios e assegurar o acesso às informações públicas (INDOLFO, 2012, p. 537).

Estudo de Silva (2014), ao analisar o acesso e a transparência da informação pública nas instituições federais de ensino superior no Brasil, concluiu que:

O estudo revelou(...) que as informações não estão transparentes e acessíveis em conformidade com a determinação da legislação que garante a todos os cidadãos brasileiros o direito de acesso à informação pública. Sugere que estudos futuros considerem a questão da normalização no tratamento, representação e apresentação da informação nos portais, sites, páginas e repositórios governamentais como um item facilitador para transparência das contas públicas (SILVA, 2014, p. 7)

Ventura (2015), tratando sobre os padrões de acessibilidade dos ambientes físico e digital para o acesso às informações públicas em universidades federais brasileiras, trouxe como resultado que:

(...) mesmo com os esforços legais e sociais para favorecer o acesso à informação pública, as pessoas com deficiência (cerca de 24% da população brasileira) irão encontrar barreiras para acessar essas informações nas universidades estudadas, estejam tais informações disponibilizadas nos espaços físicos ou digitais (VENTURA, 2015, p. 8).

A autora considera que, no contexto web, a acessibilidade pode ser instrumento tecnológico importante para a disseminação das informações, assim como os padrões de e-acessibilidade são imprescindíveis para o efetivo acesso das informações públicas disponibilizadas à sociedade através dos portais de transparência ativa.

Ventura (2015) ressalta que:

A informação disponível ao público pressupõe uma cadeia de processos gerenciais sem os quais fica impossível a localização e o acesso, mas a arraigada cultura do sigilo ocasionaram drásticas consequências em grande parte dos documentos públicos, as quais são difíceis de superar (VENTURA, 2015, p. 57).

Batista (2010) elenca três dificuldades que inviabilizam o acesso às informações no âmbito dos órgãos públicos brasileiros.

A primeira relaciona-se com a dificuldade de acessar fisicamente o documento público, devido à falta de padronização em sua organização, como também devido ao fato da produção de informações ser em grande quantidade e sem qualquer gerenciamento.

A segunda refere-se à linguagem de difícil compreensão utilizada nos documentos públicos, o que dificulta ao cidadão a apropriação intelectual dessas informações.

A terceira é a dificuldade nos mecanismos utilizados pelo Estado para comunicar ou publicizar seus atos à sociedade, que, por vezes, é ocioso e marcado pelo excesso de informações, impossibilitando ao cidadão a adequada assimilação.

No campo da implementação, ainda, Ventura (2015) traz como obstáculo à implementação da LAI a necessidade de integração de todos os órgãos de uma dada instituição para atender aos pedidos de informação, em especial em se tratando de pedidos de acesso à informação (transparência passiva). O texto da LAI determina a criação, nos órgãos e entidades do poder público, do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, com a responsabilidade de atender e orientar o cidadão quanto ao acesso a informações, tramitação de documentos, bem como protocolar documentos e requerimentos de acesso. Contudo, aponta a autora, o SIC não é o órgão detentor das informações que são solicitadas pelos cidadãos, funcionando como um agente articulador entre a necessidade do cidadão e os setores que produzem, recebem e custodiam a informação. Atentando-se para essa dinâmica de busca de informações interna, a relevância da participação, de maneira articulada, de todos os setores do órgão público para que seja possível o cumprimento dos prazos e o atendimento à demanda do cidadão é essencial.

Gomes Filho (2005, p. 7) alerta sobre a necessidade de definição de políticas institucionais duradouras. Segundo ele:

Para dotarem-se de transparência, [os órgãos públicos no Brasil] deveriam funcionar como autênticos centros de informação, ao lado do desempenho das suas funções formais. Isso não significa designar um setor da organização pública para cuidar dessa atividade. Ela deve ser compartilhada por todos os segmentos da organização. A transparência não deve ser incumbência de alguns gestores do órgão público, mas sim uma política organizacional, tendo em vista o relacionamento, seja com o ambiente externo, seja internamente, dentro da estrutura hierárquica do órgão público (GOMES FILHO, 2005, p. 7).

Os desafios constatados nos estudos internacionais, em especial os institucionais, são constatados nos estudos nacionais sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação em instituições de ensino brasileiras.

Santos (2016), que analisou o serviço de informação ao cidadão das instituições federais de ensino da Região Nordeste, registrou as seguintes dinâmicas e desafios, no tocante à transparência passiva.

Na dimensão tempo de resposta, foi constatado um elevado tempo médio de atendimento dos pedidos de informação, conforme Quadro 4:

Quadro 4 - Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste dimensão tempo de resposta, dados de 2015

Instituição	Total de pedidos	Respondidos até maio/2014	Tempo médio de resposta	Pedidos prorrogados (quantidade e percentual)
UFAL	222	222 pedidos	24,28 dias	57 pedidos 25,68%
UFBA	296	269 pedidos	78,52 dias	0
UFC	293	293 pedidos	12,25 dias	44 pedidos 15,02%
UFMA	173	173 pedidos	15,45 dias	41 pedidos 23,70 %
UFPB	240	237 pedidos	105,37 dias	12 pedidos 5,00%
UFPE	432	432 pedidos	73,97 dias	169 pedidos 39,12%
UFPI	202	172 pedidos	350,10 dias	0
UFRN	274	271 pedidos	65,98 dias	9 pedidos 3,28%
UFS	185	185 pedidos	11,55 dias	13 pedidos 7,03%

Fonte: SANTOS, 2016, p. 66.

Com efeito, em que pese tenha sido observada uma alta taxa de respostas aos pedidos de informação, o tempo médio de resposta, às exceções da Universidade Federal de Sergipe - UFS, Universidade Federal do Ceará – UFC e Universidade Federal do Maranhão – UFMA, superou em muito o prazo máximo de trinta dias previsto na LAI, indicando uma dificuldade de atendimento a pedidos de informação na dimensão transparência passiva.

No tocante ao Sistema de Informação ao Cidadão - SIC, Santos (2016) observa que os critérios para a escolha do perfil do servidor que atua na estrutura física do SIC institucional são críticos – de regra se requer como requisitos o conhecimento da LAI e experiência na gestão das informações e tempo suficiente na instituição para conhecê-la bem.

Santos (2016) considera relevante para o desempenho desse serviço que a pessoa designada para respondente tenha um tempo de experiência na instituição, o conhecimento das estruturas organizacionais e de gestão da informação, que possua um perfil articulador e conhecimento amplo da LAI. Isto porque constatou, em pesquisa nas instituições de ensino federais da região nordeste, que 77,8% dos servidores pesquisados admitiram que a maioria dos pedidos têm grau de dificuldade médio e que nem sempre é trivial conseguir coletar as informações solicitadas. 88% dos respondentes apontaram, ainda, a falta de prioridade dos diversos setores em fornecer as informações necessárias para responder aos cidadãos, dentro

do prazo legal, nem sempre havendo boa vontade por parte de servidores de outras unidades/áreas.

Mais dificuldades foram relatadas pelos respondentes dos SICs, como: o desconhecimento de uma ferramenta de atualização e controle interno de demandas específicas; a necessidade de conhecer técnicas específicas de organização dos documentos físicos, gerados pela demanda do SIC para facilitar a localização de informações quando novos pedidos similares forem registrados; a falta de atenção dos gestores das unidades interfere na boa gestão das informações do SIC e provoca atraso nas respostas; alguns setores não têm como prioridade o atendimento às demandas do SIC, não respeitando os prazos legais existentes, o que provoca atraso nas respostas aos cidadãos, conforme Quadros 5 e 6.

Quadro 5 - Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste, dimensão solicitações de informações pelos SICs – dados 2015

Instituição	Forma de solicitação de informações para outras unidades/áreas da instituição	Dificuldades do SIC na busca e recuperação das informações junto às unidades/áreas da instituição
UFAL	Via ofício protocolado no Sistema de Processos da instituição.	Falta de prioridade na liberação das informações necessárias para responder ao cidadão, dentro do prazo legal, por parte dos servidores de outras unidades/áreas.
UFBA	Via sistema de informação.	
UFC	Via ofício protocolado no Sistema de Processos da instituição.	
UFMA	Via ofício protocolado no Sistema de Processos da instituição.	
UFPB	Via <i>e-mail</i> .	
UFPE	Via ofício protocolado no Sistema de Processos da instituição.	
UFPI	Via ofício protocolado no Sistema de Processos da instituição	

Fonte: SANTOS, 2016.

Quadro 6 - Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste – dimensão percepção relativa às IES federais examinadas – dados 2015

Outros achados de Santos (2016):
Inexistência de uma política de acesso à informação e de gestão documental nas universidades: apenas duas instituições informaram a existência de uma política de acesso à informação e de gestão documental até 2014.
Desconhecimento acerca da existência de uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS): das nove instituições participantes da pesquisa, seis informaram que não possuem CPADS e três (UFAL, UFPI e UFS) não souberam explicar sobre a existência desta comissão.
Atualização precária ou inexistente dos dados/informações nos sítios institucionais: 88,9% da amostra estudada não possuía uma rotina definida de atualização do sítio, mesmo essa atualização sendo recomendada pela CGU.

Fonte: Dados de 2015. SANTOS, 2016.

Rodrigues (2016), em análises de grupos focais em universidades selecionadas: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade

Federal da Goiás (UFG), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e Universidade Federal da Bahia (UFBA), identificou desafios semelhantes de implementação (Quadro 7).

Quadro 7 - Avaliação de transparência pública em universidades federais: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação – dimensão percepções gerais dos grupos focais

Percepções relativas aos sites das IES	A transparência ativa nas universidades é confusa. Sites complexos e estrutura horizontalizada das universidades dificultam o acesso às informações.
	Falta um local específico nos sites para a disponibilização da informação, bem como uma seleção de informações em destaque. O excesso de informações e sua pulverização resultavam em um ambiente confuso ao cidadão.
	Falta de um padrão comum e simples de navegação nos sítios eletrônicos,
Percepções relativas ao fluxo de informação	A transversalidade da informação vinda de vários órgãos foi identificada como um desafio, tanto na reunião de informações para atendimento de pedidos de informação, quanto na atualização das informações disponibilizadas de forma ativa. Vários sistemas do serviço público não conversam entre si, o que impede fazer os cruzamentos e trabalhar os dados, sendo comum que a informação esteja espalhada por diversos documentos, de forma que a informação pode acabar sendo prestada de forma fragmentada.
	As universidades, na visão dos servidores, como ambientes extremamente complexos, são de difícil administração e isso se reflete no atendimento à Lei de acesso à informação, porque há uma dificuldade de comunicação identificada.
	O sistema não deveria depender da atualização das informações por órgãos diferentes, tampouco de alimentação manual.
	A percepção de haver uma cultura de segredo foi notada, havendo relato da existência de pedidos de informação que esbarram na percepção de servidores de que estes são os donos de documentos e informações específicas.
Percepções relativas à gestão de documentos	Em relação à gestão de documentos, foi percebido que esta, se de qualidade, colabora com a transparência da informação.
	A percepção foi de que uma negação de uma informação pode ser fruto de não se saber localiza-la a informação. A LAI teria o efeito positivo, nesse caso, de levar à conscientização quanto à ausência de documentação de atos, reconhecido como o ponto mais fraco de todos os órgãos. A administração pública é extremamente amadora na gestão da informação.
Percepções sobre treinamento e regulamentação	Falta de regulamentação sobre dados sigilosos, o que geraria falta de uniformização, insegurança dos servidores e queda na qualidade da informação. Também seria decorrência da falta de gestão de documentos, que torna difícil saber quais documentos são sigilosos ou não.
	Falta de treinamento: há prevalência de participantes que não realizaram nenhum tipo de treinamento para aplicação ou adequação da LAI em suas universidades.

Fonte: RODRIGUES, 2016.

Em estudo específico sobre a implementação da LAI na UFBA, Terra (2014) descreveu as medidas adotadas pela UFBA, a partir da Lei 12.527/2011, bem como averiguou a implantação e a estruturação do SIC/UFBA (Quadro 8).

Quadro 8 - A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia – achados selecionados

Gestão de documentos.	A UFBA não apresentava uma gestão de documentos adequada.
Divulgação e treinamento da LAI.	Divulgação deficiente da LAI: a UFBA entregou cópia da versão impressa de cartilha disponibilizada pela Controladoria-Geral da União aos seus servidores, mas sem informações sobre eventual leitura e uso da cartilha na sua rotina de trabalho.
	Apenas 55 servidores da UFBA participaram de curso virtual sobre a LAI oferecido pela CGU – um quantitativo reduzido considerando o total de 5.390 servidores ativos à época.
	Para os servidores que trabalham nas Unidades da UFBA, respondendo pelas demandas do SIC, não houve qualquer treinamento para desenvolver as atividades relacionadas à lei.
	Excetuando as pessoas que trabalhavam na implementação da lei, os demais servidores da UFBA, com os quais a pesquisadora teve contato, não sabiam da sua existência.
Transparência ativa.	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 no “Acesso à Informação” e, só depois, subdividir os caminhos, em informações ativas e passivas.
	Faltam dados e parte dos dados presentes sofriam de desatualização de informações, podendo comprometer a credibilidade da proposta de disponibilizar informações de forma proativa.
Transparência passiva	Ocorrência de falhas no processo de implementação da LAI, manifestado no descumprimento dos prazos das solicitações.

Fonte: TERRA, 2014.

Diante das dificuldades e desafios encontrados, cabe observar como a implementação da LAI se deu na UFBA, aliando os exames tradicionais de transparência passiva e ativa – arquitetura dos *sites* das instituições; indicadores dos atendimentos aos pedidos de informação - à percepção dos servidores.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa, quanto aos objetivos, caracteriza-se como descritiva e de natureza quantitativa e qualitativa: expõe a temática da implementação da Lei de Acesso à Informação na UFBA e suas características, especificamente a transparência ativa, passiva e a percepção dos servidores a respeito das principais exigências da LAI, a postura dos mesmos ao responder aos pedidos de informações formulados e na disponibilização ativa de informações. A característica quantitativa refere-se ao estudo dos dados mensuráveis disponíveis nos relatórios da CGU e das assertivas analisadas a partir do questionário. A qualitativa refere-se aos dados resultantes da aplicação dos questionários, com o retorno dos técnicos administrativos da UFBA, bem como a visita aos sítios eletrônicos do domínio UFBA.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, classifica-se a pesquisa como documental e de levantamento. Conforme Flick (2009), o exame de documentos permite compreender as realidades sociais em conjunturas institucionais, além de servir como um complemento aos dados das outras fontes.

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. Nestes, foi pesquisado se as informações básicas exigidas pela LAI estão disponíveis, bem como a existência de informações extras.

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; d) 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), conforme Quadro 9.

Quadro 9 - Critérios de disponibilização das informações determinadas no art. 8º da LAI

Critérios de disponibilização das informações determinadas no art. 8º da LAI
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).

Foram visitados os seguintes sítios eletrônicos, conforme Quadro 10.

Quadro 10 - Sites visitados para análise de cumprimento da LAI

Site	Descrição
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, 2018.

Por fim, foi aplicado questionário (*survey*) aos técnicos administrativos da UFBA, com o objetivo de verificar o conhecimento destes técnicos a respeito das principais exigências da LAI, a percepção dos mesmos em relação à sua postura ao responder aos pedidos de informações formulados e na disponibilização ativa de informações. O uso dessa técnica é justificado pois, conforme Lakatos (2003) informa, os questionários são indicados quando se deseja atingir um maior número de sujeitos, bem como obter respostas mais precisas sem o risco de influenciar o indivíduo pesquisado. O questionário foi aplicado com o uso da ferramenta *Google Forms*, e enviado aos servidores da instituição por meio de lista de *e-mails* institucional. As respostas ao questionário foram fornecidas entre o período de 18/10/2018 a 05/12/2018, contando com 212 respostas, sendo 183 técnicos-administrativos, 17 docentes e 12 agrupados como estagiários ou terceirizados. Proporcionalmente, a taxa resposta equivaleu a 6,17% dos técnicos-administrativos e 0,6% dos docentes.

O questionário foi composto por três questões relacionadas ao perfil dos servidores na instituição (qualificação do cargo, tipo de local de lotação e tempo de exercício na UFBA), um campo aberto para informações complementares e quinze utilizando a escala Likert, sobre a percepção dos servidores observando as atividades de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação. As atividades foram analisadas nas dimensões natureza da atividade exercida, conforto no exercício da atividade e treinamento. Foi utilizada uma escala Likert de 1 a 5 (1 - Discordo Totalmente; 2 - Discordo Parcialmente; 3 – Indiferente; 4 - Concordo Parcialmente; 5 - Concordo Totalmente) para respaldar cada assertiva. A análise dos dados se deu com a observação das médias e medianas das respostas, à luz dos comentários dos servidores constantes do campo aberto da pesquisa, quando presentes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

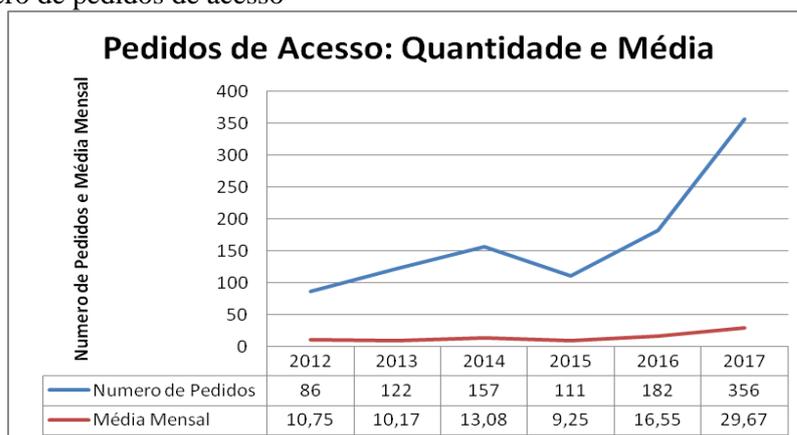
A presente pesquisa buscou examinar a implementação da LAI na UFBA, em sua dimensão ativa e passiva, bem como a percepção dos servidores da instituição no que se refere à postura geral em relação à LAI e os conhecimentos e competências associados à sua boa implementação.

4.2. TRANSPARÊNCIA PASSIVA – O ATENDIMENTO DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO PELA UFBA

A partir dos dados extraídos dos relatórios da CGU, analisou-se o desempenho da instituição 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 2 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 a tais pedidos: 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.

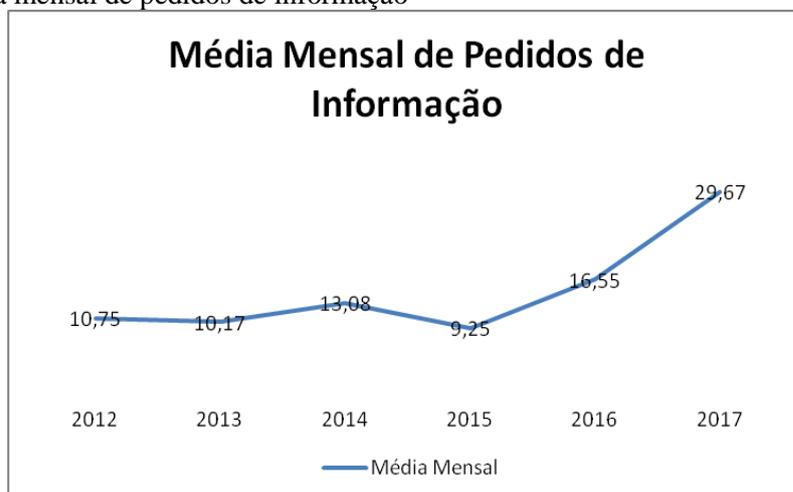
Figura 2 - Número de pedidos de acesso



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 3 examina os mesmos dados da Figura 2, mas apresenta em destaque a média mensal, para melhor visualização.

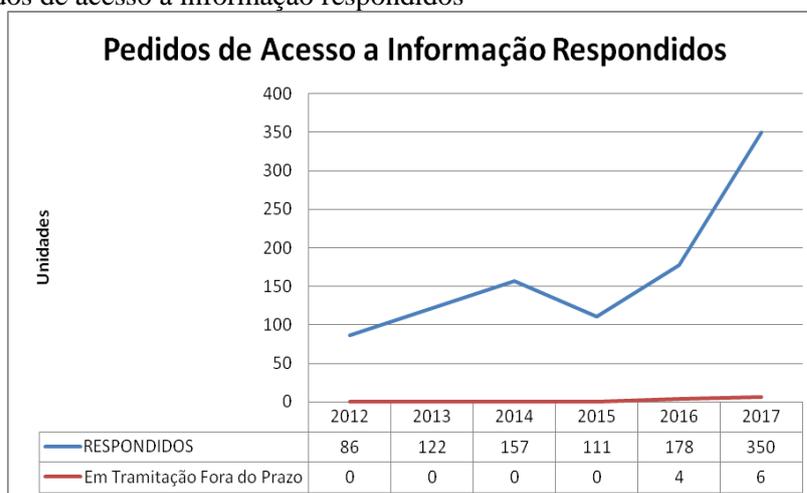
Figura 3 - Média mensal de pedidos de informação



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

A Figura 4 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.

Figura 4 - Pedidos de acesso à informação respondidos



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

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.

Cabe ressaltar, contudo, 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 no estudo, sendo futuros trabalhos neste sentido um campo relevante de análise. 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 útil de acesso à informação, o que é compatível com os estudos comparativos internacionais (OSJI 2006, PUDDEPAHATT 2009) que sugerem que, em países nos quais se verificou participação mais ativa da sociedade civil na formulação e implementação das leis de acesso, os governos são mais abertos e, com isso, o conjunto da sociedade pode obter mais benefícios da legislação.

Além do número de pedidos e número de respostas, observar quais os tipos de respostas aos pedidos permite uma análise mais aprofundada da transparência passiva na dimensão resposta. Buscou-se com a coleta dos dados reunidos na Figura 4 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

PEDIDOS POR TIPO DE RESPOSTA						
Tipo/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	2	4	6	6	3	4

PEDIDOS POR TIPO DE RESPOSTA						
Tipo/Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Assunto						
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.

Cabem duas ressalvas, contudo, em relação aos dados da Tabela 1. A primeira é que as respostas “Não se Trata de Pedido de Informação”, “Órgão sem Competência para Responder sobre o Assunto” e “Informação Inexistente” não são consideradas pelo sistema de monitoramento do cumprimento da LAI como respostas negativas. Quanto à resposta “Não se Trata de Pedido de Informação” não seria uma negativa porquanto só se nega um pedido de informação se o pedido tiver essa natureza: se o requerimento não envolve pedido de informação, não haveria, portanto, negativa de acesso. Quanto aos pedidos classificados como “não tem competência” e “Informação Inexistente” estes seriam, em interpretação do art. 11, §1º, III da LAI, espécies de resposta classificáveis, em sentido amplo, como informações inexistentes: a informação não existe em geral ou não existe naquele órgão.

A interpretação acima pode ser extraída da leitura do dispositivo acima citado, em conjunto com o enunciado nº 06/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Documentos (CMRI), órgão com função uniformizadora criado cuja previsão está no art. 35, §1º da LAI.

Art. 11, §1º, III:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá (...) III - **comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.**

Enunciado CMRI nº 06/2015 é em sentido semelhante: “INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO - A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa(...)”.

A segunda ressalva se refere à resposta “Acesso Parcialmente Concedido” e leva a uma digressão. Um pedido parcialmente concedido, nos termos do Guia de procedimentos para atendimento à Lei de Acesso à Informação e utilização do e-SIC (2018), é aquele que disponibilizou informações parciais em razão dos seguintes motivos:

- a) Parte da informação contém dados pessoais.
- b) Parte da informação demandará mais tempo para produção.
- c) Parte da informação é sigilosa e classificada conforme a Lei nº 12.527/2011.
- d) Parte da informação é sigilosa de acordo com legislação específica.
- e) Parte do pedido é desproporcional ou desarrazoado.
- f) Parte do pedido exige tratamento adicional de dados.
- g) Parte do pedido é genérica.
- h) Parte do pedido é incompreensível.
- i) Processo decisório em curso.
- j) Parte da informação é inexistente.
- k) Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade.

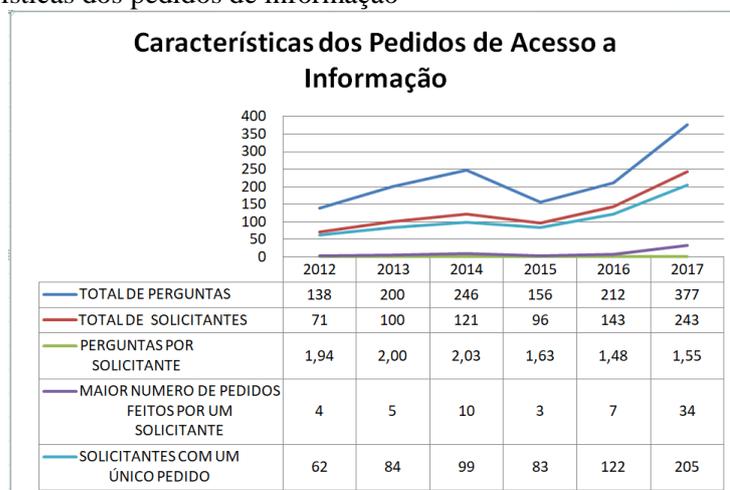
Os motivos elencados de “a” a “h” são hipóteses de negativa de pedidos de informação, sendo apenas os motivos “i” a “k” referentes a situações onde a informação não foi negada. Inobstante certa impropriedade de classificar como “parcialmente concedido” algo que contém com frequência uma negativa de acesso, o fato é que esta é a classificação adotada pelo sistema da LAI, não sendo possível, salvo uma análise caso a caso (que foge à profundidade do presente estudo), identificar no que consiste o motivo da resposta classificada como de concessão parcial.

Tudo isto considerado, deve-se observar que apenas 2 pedidos receberam respostas classificadas como “Acesso Parcialmente Concedido”, num universo de 356 pedidos de informação registrados em 2017, representando 0,6% das respostas a pedidos de informação naquele ano. Assim, o raciocínio se mantém: não se verifica, na tabela 7, dados que sugiram um não atendimento significativo, por parte da UFBA, a pedidos de acesso à informação.

A Figura 5 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 5 - Características dos pedidos de informação



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.

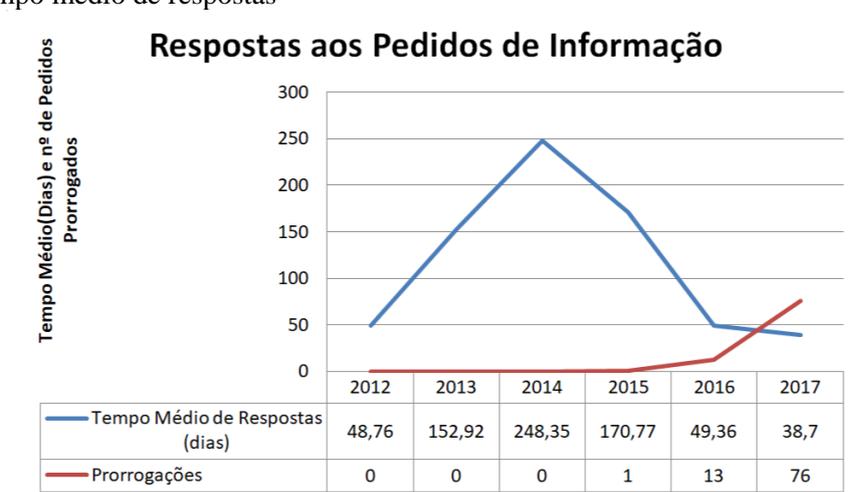
No caso da UFBA, observa-se uma pulverização dos pedidos em pequenos requerimentos de informação, com média de 1,55 perguntas por solicitante em 2017 e 205 solicitantes com um único pedido (representando 54% das perguntas feitas) no mesmo ano. Observa-se também, que o maior número de pedidos feito por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

Os dados coletados sugerem a existência de 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 pela doutrina (PUDDEPATH, 2009; 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 (Figura 6) 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.

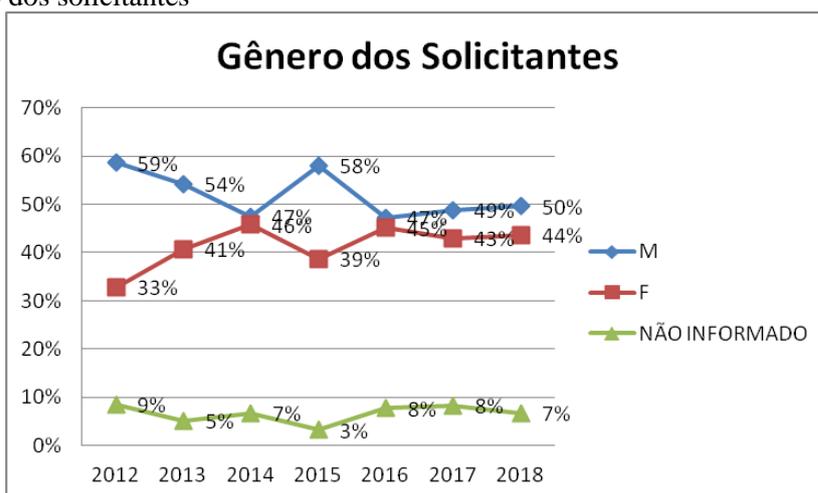
Figura 6 - Tempo médio de respostas



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.

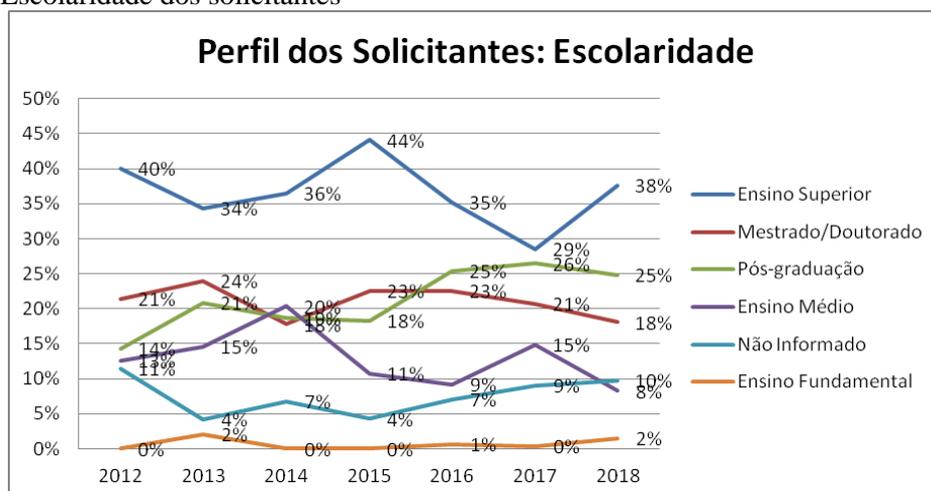
O aumento das prorrogações sugere, por sua vez, que os setores da UFBA responsáveis pelo controle do fluxo dos pedidos de informação passaram a melhor dominar os procedimentos legais, tendo em vista que a prorrogação do prazo para resposta depende de formalização por parte da administração. Contudo, 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 7 - Sexo dos solicitantes

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

Os dados referentes ao perfil dos requerentes, na dimensão sexo (Figura 7), guarda interesse para o estudo, porquanto os dados do início da série apontavam grande diferença nos pedidos de acesso, considerando homens e mulheres.

Em 2017, contudo, os dados não sugerem captura no indicador sexo dos solicitantes, tendo havido a convergência na quantidade de pedidos por sexo, partindo de um patamar de 33% de pedidos formulados por mulheres em 2012 para um patamar de 44% em 2017.

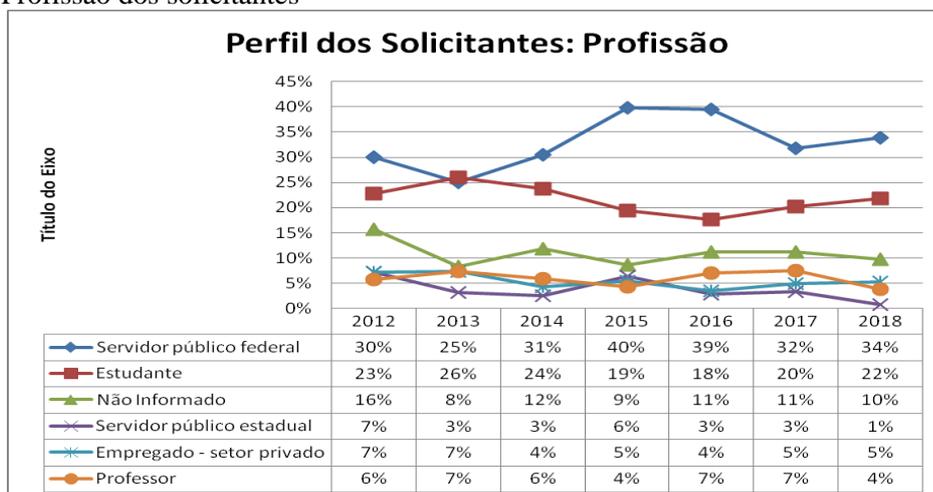
Figura 8 - Escolaridade dos solicitantes

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

O exame dos dados dos solicitantes de acesso à informação, na dimensão escolaridade e profissão (Figuras 8 e 9), permite analisar, no aspecto subjetivo, a questão do perfil dos pedidos de informação como instrumento de esclarecimento de questões pessoais de ordem

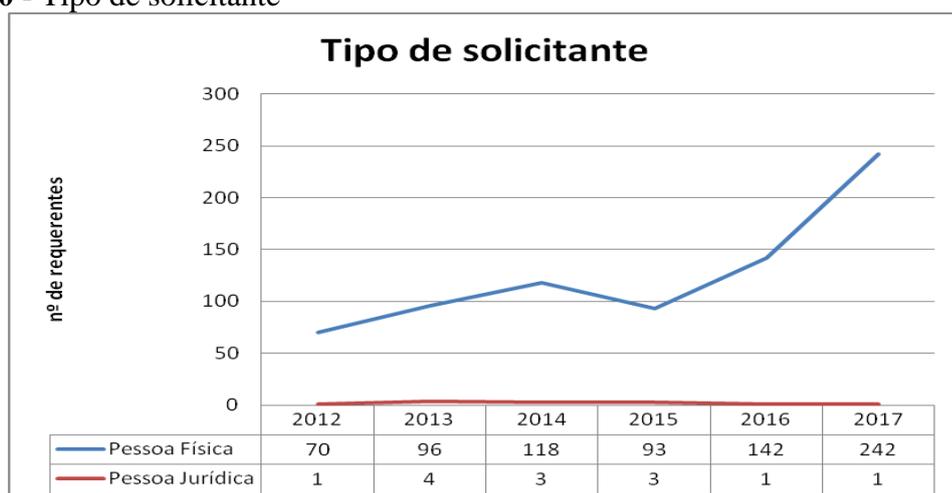
prática (questões pessoais de emprego, saúde e educação, por exemplo). Conforme Roberts (2002), nos países onde as leis de acesso foram implantadas, os pedidos não buscam de regra informações sobre as decisões políticas de alto nível e administração de funções governamentais: os usos mais frequentes tendem a ser de indivíduos ou empresas buscando informações que as afetem imediatamente.

Figura 9 - Profissão dos solicitantes



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

O perfil dos requerentes, com 56% de requerentes servidores federais ou estudantes e 48% com escolaridade mínima em pós-graduação, sugere que uso dos pedidos de informação se dá para atendimento de interesses pessoais, relacionados à vida funcional e estudantil dos requerentes e, ainda, que há uma captura do uso das ferramentas da LAI com relação à escolaridade – 81% dos solicitantes pessoa física possuem escolaridade de nível superior ou maior.

Figura 10 - Tipo de solicitante

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 (Figura 10), 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.

4.3. DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

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), entre 08/02/2019 a 11/03/2019.

A escolha das unidades se dá 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.

Justifica-se a escolha das unidades tendo em vista que as mesmas tratam de assuntos afins relativos à Lei de Acesso à Informação: implementação da LAI (Escola de Administração); normatização da LAI (Faculdade de Direito) e gestão de informação (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” (Figura 11). Na mesma se é encaminhado para o portal de acesso à informação do governo federal (<http://www.acessoainformacao.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 11 - Página inicial ufba.br, ícone transparência passiva LAI



Fonte: Disponível em: <www.ufba.br>. Acesso em: 11 mar. 2019.

Figura 12 - Página <http://www.acessoinformacao.gov.br/>



Fonte: Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

A página da UFBA relacionada à LAI (Figura 12), encontra-se oculta em barra de ícones na parte inferior da página (Figura 13). 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 site <https://ufba.br/acessoInformacao>.

Figura 13 - Página inicial ufba.br, ícone transparência ativa LAI



Fonte: Disponível em: <www.ufba.br>. Acesso em: 11 mar. 2019.

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

Figura 14 - Página <https://ufba.br/acessoInformacao>



Fonte: Disponível em: <<https://ufba.br/acessoInformacao>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

A página <https://ufba.br/acessoInformacao> (Figura 14) 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, está com dados sobre a UFBA, atualizados até 2018; Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, atualizado; processos de contas anuais atualizado; ementários 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> não contém, hiperlinks, 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> (Figura 15), 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 15 - Página <https://ufba.br/aceso-informacao/perguntas-frequentes>



Fonte: Disponível em: <<https://ufba.br/aceso-informacao/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

Servidores – a aba dá acesso ao link <https://ufba.br/aceso-informacao/servidores> que, por sua vez, faz remissão às páginas <http://www.concursos.ufba.br/>, para editais e atos gerais

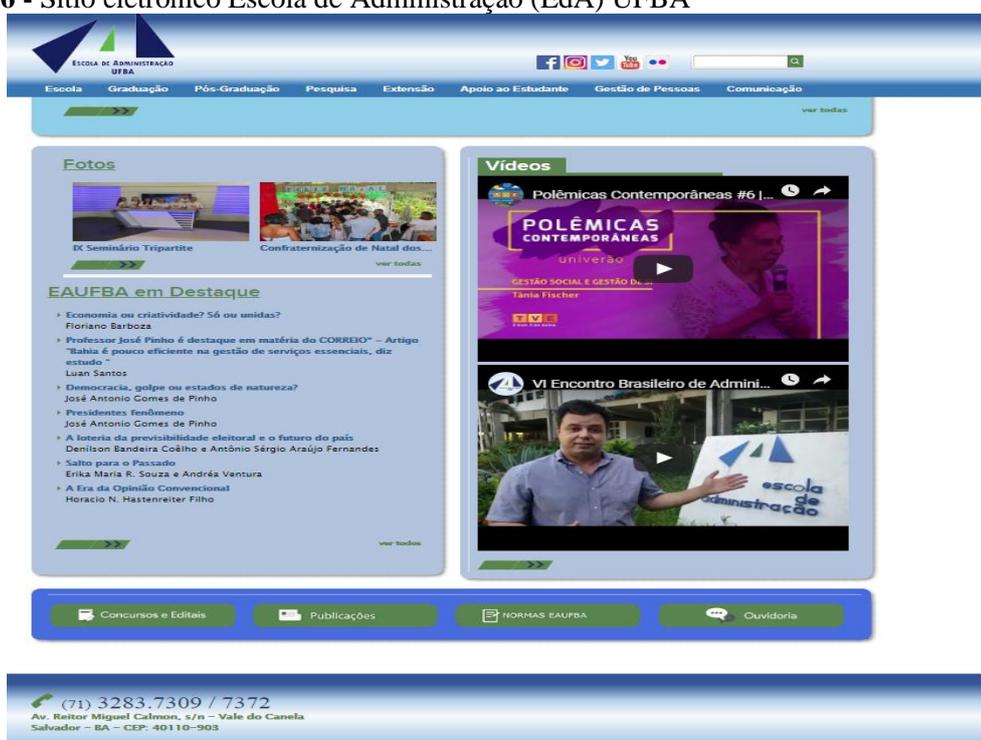
de concursos; <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> , para relação dos servidores públicos na UFBA e salários.

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 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.

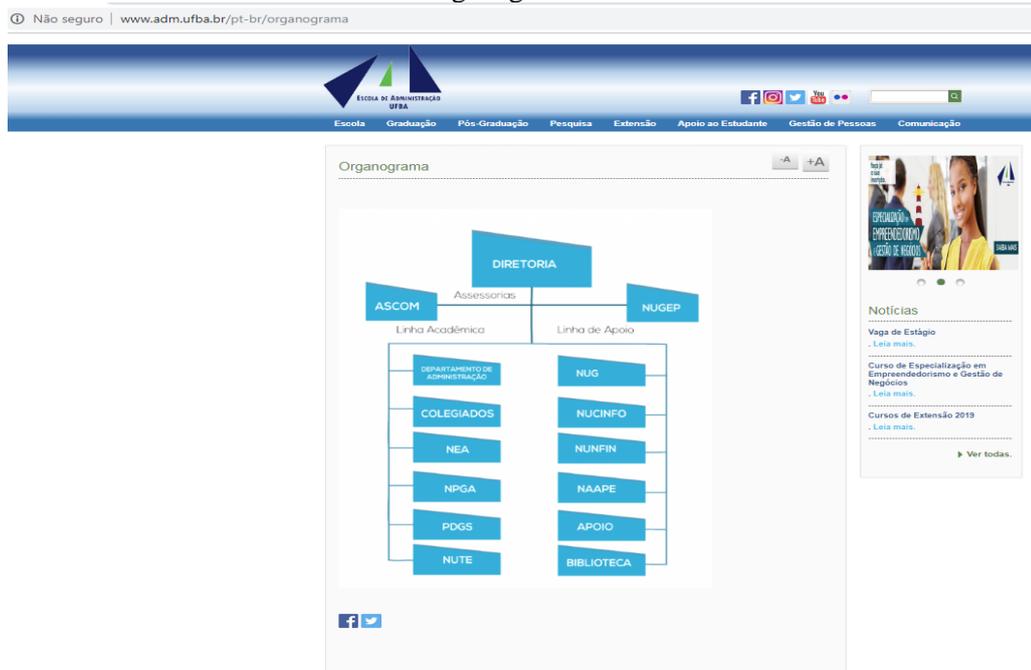
Em relação aos *sites* das unidades de ensino selecionadas (Figuras 16 a 18), observa-se a existência de dados institucionais: endereços de contato, telefônico, *email*; Estrutura da unidade; corpo docente; informações sobre eventos e processos seletivos.

Figura 16 - Sítio eletrônico Escola de Administração (EdA) UFBA



Fonte: Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/pt-br>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Figura 17 - Sítio eletrônico EdA UFBA – Organograma



Fonte: Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/pt-br/organograma>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Figura 18 - Sítio eletrônico EdA UFBA – contatos dos setores da unidade

① Não seguro | www.adm.ufba.br/pt-br/ramais

Quadro de Ramais

SETORES	CARGO/FUNÇÃO	NOME	RAMAIS	E-MAIL
DIRETORIA	Diretor	Horacio Hastenreiter Filho	7662	escadm@ufba.br
	Vice-diretor	João Tude	7369	
	Secretária	Conceição Silva	7672	
	Assessoria Técnica	Ana Paula Prisco	7306	
	Assessoria de Comunicação	Carlos Ribas	7666	
APOIO ADMINISTRATIVO	Coordenador	Álem Silva	7300	finaceiro@ufba.br
	Secretaria	Mário Reis Eduardo Rosário	7309	
FINANCEIRO	Coordenação	Wellington Barros Leandro Nascimento	7311	finaceiro@ufba.br
		Verônica Cardoso	7326	
NÚCLEO DE GESTÃO DE PESSOAS	Coordenação	Editânia Santana	7329	nug@ufba.br
		André Nascimento	7322	
NUG (Núcleo de Graduação)	Chefe de Departamento	Maria Carolina	7321	nug@ufba.br
		Florian Barboza		
	Coordenação do Colegiado de ADM	Barbára Dutra Ermani Marques	7324	
		Coord. de Genauto		

NC

Vag

Cur Em Neg

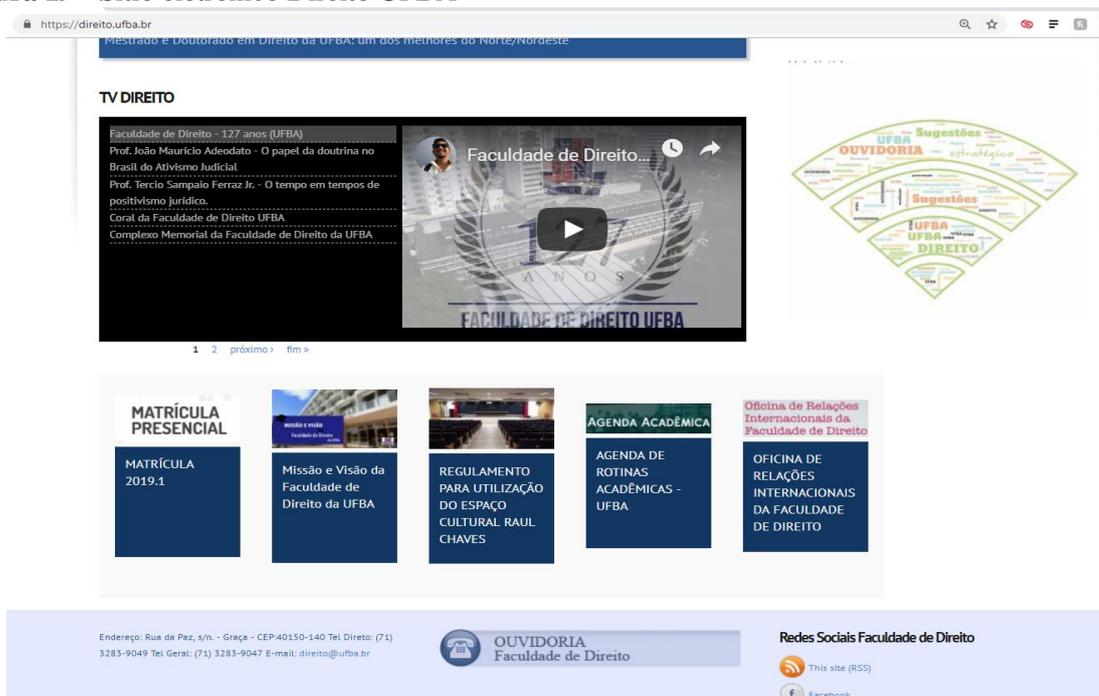
Cur

Fonte: Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/pt-br/ramais>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Ausência significativa no *site* da Escola de Administração refere-se aos horários de funcionamento, ausente tanto de forma geral quanto especificamente aos setores da unidade. O *sítio* conta com ferramenta de busca. O *sítio* não contém ferramentas de acessibilidade tais como aumento de contraste e fonte.

Em relação aos dados disponíveis nos *sítios* eletrônicos das demais unidades pesquisadas – Faculdade de Direito e Instituto de Ciência da Informação - tem-se cenário semelhante. Informações referentes a ramais, endereço, *email*, estrutura da unidade etc, estão disponibilizadas, conforme Figuras 19 e 20:

Figura 19 - *Sítio* eletrônico Direito UFBA



Fonte: Disponível em: <<https://direito.ufba.br/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Estão presentes também informações sobre a estrutura da unidade (Figura 20).

Figura 20 - Sítio eletrônico Direito UFBA – estrutura da unidade



Fonte: Disponível em: <<https://direito.ufba.br/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Informações de contato também estão presentes, mas em páginas esparsas (Figura 21).

Figura 21 - Sítio eletrônico Direito UFBA – contatos



Fonte: Disponível em: <<https://direito.ufba.br/direito-publico>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

No sítio do Instituto de Ciência da Informação (ICI), constam informações em páginas esparsas (Figura 22).

Figura 22 - Sítio eletrônico Instituto de Ciência da Informação – Contato



Fonte: Disponível em: <<https://blog.ufba.br/ici/fale-conosco-3/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Consta do *site* do ICI informações sobre sua estrutura (Figura 23).

Figura 23 - Sítio eletrônico Instituto de Ciência da Informação – Estrutura



Fonte: Disponível em: <<https://blog.ufba.br/ici/estrutura/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Com relação à acessibilidade (modo alto contraste, barra de busca e opção de aumento da fonte), apenas o sítio da Escola de Administração contém um deles - barra de busca (Figura 16). Os demais (Faculdade de Direito e Instituto de Ciência da Informação) não possuem qualquer ferramenta de acessibilidade.

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 ausência de padronização dos sites sugere a inexistência de um padrão indicado pela UFBA, bem como a falta de informações básicas, tais como horário de funcionamento, sugere a falta de treinamento nos termos da LAI, convergindo com os achados de Terra (2014) Rodrigues (2016), sobre o tema.

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.

Falta um padrão comum e simples de navegação nos sítios eletrônicos, o que se percebe dos exames dos *sites* das unidades de ensino selecionadas.

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 entrarem 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 a realização de cerca de 1014 pedidos de informação no período 2012/2017. 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). Conforme Calland (2002), quanto mais informação se disponibiliza automaticamente, menos decisões em relação aos pedidos por informação serão necessárias, menos se terá que fazer e menor será o custo de gerenciamento do sistema. A lei, no caso, encoraja uma mentalidade baseada no direito de saber, onde o máximo de informação possível é disponibilizado automaticamente num formato amigável e acessível.

Chama a atenção, ainda, que existam links indicados como de informação relevante que levem a áreas restritas com pedidos de login e senha.

4.4. DA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE HABILIDADES ASSOCIADAS A UMA BOA CULTURA DE ACESSO À INFORMAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei de Acesso à informação, como uma norma que afeta procedimentos e cultura institucional, depende de uma boa implementação.

Em que pese haja estudo sobre a implementação da norma na UFBA (Terra, 2014), focado no aspecto objetivo da implementação (tempo de atendimento, estado dos sítios eletrônicos, natureza das informações solicitadas), é importante lançar um olhar sobre os servidores da instituição que devem implementar uma lei de acesso, na medida em que são estes que executarão a norma. Identificar a percepção destes em relação a aspectos críticos de uma lei de acesso, tais como gestão de documentos, conhecimento da norma e atendimento ao público se torna, portanto, relevante.

Deve-se ter em mente, ainda, que o atendimento a pedidos de informação não é uma atividade que se reduz ao sistema e-SIC ou ao seu correspondente espaço físico. Pelo contrário, a atividade de prestar informações ao público prescinde de ativação das vias formais: considerando que as informações são do público, não há qualquer impedimento em prestá-las mediante simples pedido oral, em atividades corriqueiras de contato com os interessados, tendo em vista que, nos dizeres da LAI e da doutrina sobre o tema, a transparência é a regra.

Por esses motivos, é importante observar como os servidores em geral lidam com esses aspectos mais corriqueiros e difusos do acesso à informação: o atendimento ao público,

no cotidiano, solicitando informações, e quais as dificuldades percebidas dos servidores ao responder a tais pedidos, do ponto de vista do atendimento ao público, conhecimento da LAI e gestão de documentos.

Foram aplicados questionários no período de 18/10/2018 a 05/12/2018, contando com 212 respostas, sendo 183 técnicos-administrativos, 17 docentes e 12 agrupados como estagiários ou terceirizados. Proporcionalmente, a taxa resposta equivaleu a 6,17% dos técnicos-administrativos e 0,6% dos docentes.

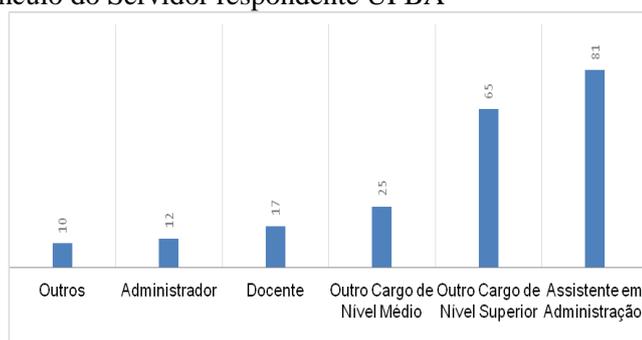
O questionário foi composto por três questões relacionadas ao perfil dos servidores na instituição (qualificação do cargo, tipo de local de lotação e tempo de exercício na UFBA), quinze utilizando a escala Likert, sobre a percepção dos servidores em relação às atividades de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação e um campo aberto para informações complementares.

As atividades foram avaliadas nas dimensões natureza da atividade exercida, conforto no exercício da atividade e treinamento. Foi utilizada uma escala Likert de 1 a 5 (1 - Discordo Totalmente; 2 - Discordo Parcialmente; 3 – Indiferente; 4 - Concordo Parcialmente; 5 - Concordo Totalmente) para respaldar cada assertiva.

4.5. DO PERFIL DOS SERVIDORES RESPONDENTES.

Contextualizando as particularidades do universo de servidores observado, conforme o UFBA em Números (UFBA, 2018), em 2017 a instituição era composta por 2.968 servidores técnicos administrativos de nível médio (assistente em administração) e superior (em formações variadas), sendo estes os principais executores e implementadores de políticas institucionais. Os respondentes técnico-administrativos (Figura 24) corresponderam a 6% do corpo de servidores dessa categoria.

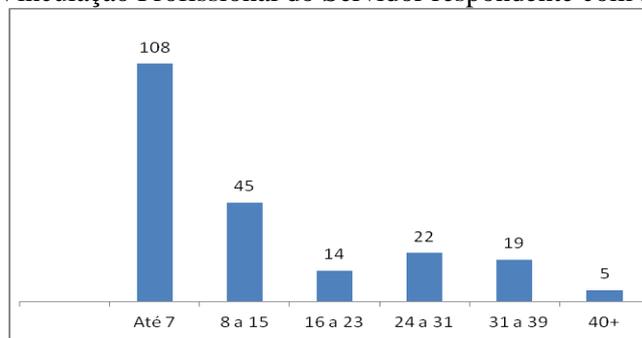
Figura 24 - Tipo de Vínculo do Servidor respondente UFBA



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O tempo de vinculação dos servidores com a UFBA (Figura 25) permite contextualizar os demais dados coletados, bem como revela qual a proporção dos servidores respondentes que ingressaram na instituição já sob a égide da LAI.

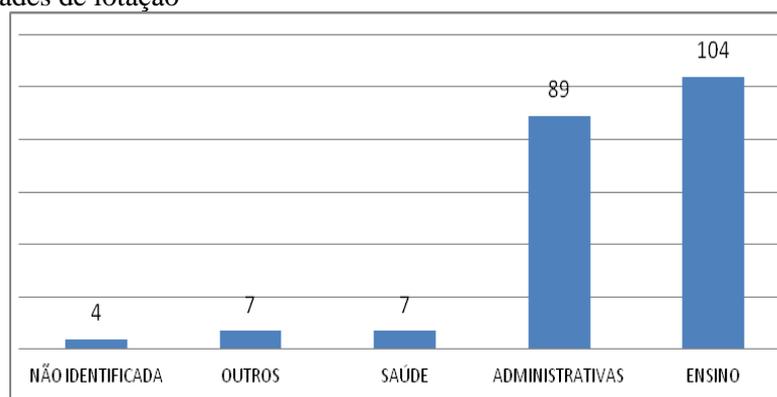
Figura 25 - Tempo de Vinculação Profissional do Servidor respondente com a UFBA



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Observe-se que a LAI é uma lei recente, sancionada no ano de 2011. Dos resultados coletados, tem-se que 51% dos servidores respondentes estão vinculados à UFBA há sete anos ou menos. Este perfil de servidor pode ser menos sujeito aos fenômenos da retenção de informação (cultura do pen drive) e desconfiança em relação às normas de acesso à informação, tendo em vista que os mesmos ingressaram na instituição quando esta já tinha a LAI como uma realidade.

Sobre a “cultura do segredo” ou “cultura do pendrive” – uma explicação possível é a de que o advento de uma forte cultura de concurso público diminuiu os estímulos aos servidores, em reterem informação. A estabilidade permite a disseminação de informação, tendo em vista que os servidores não precisam se tornar indispensáveis por possuírem informações críticas. E, ainda, a disseminação de informação pode até servir como elemento de aproximação entre os servidores. Some-se, por fim, a questão tecnológica. Em que pese Jardim (2012) corretamente observe o descompasso entre ordem informacional suposta pela LAI e aquela que existe no Estado brasileiro, é razoável supor que a mudança tecnológica, com o advento de tecnologias de informação e comunicação baseadas em rede, tenha contribuído para a mudança de postura dos servidores, assim como a evolução legal levou a um avanço iterativo nas normas de acesso à informação.

Figura 26 - Unidades de lotação

Fonte: Elaboração própria, 2018.

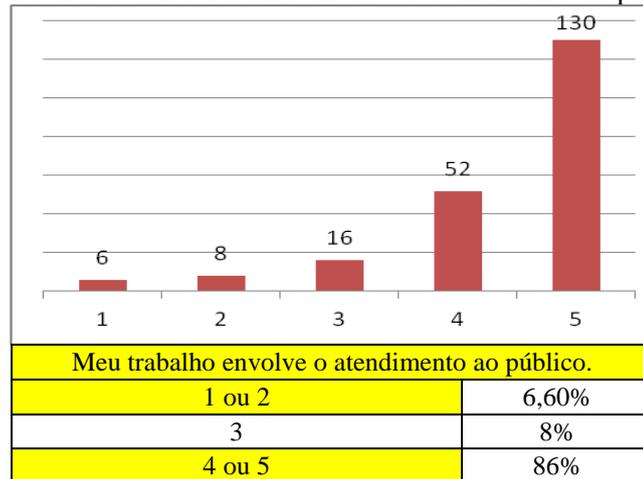
Ainda contextualizando os dados, 104 servidores respondentes declararam estar lotados em unidades de ensino e 89 em unidades administrativas (Figura 26).

Como “unidades de ensino”, foram consideradas todas as escolas, faculdades e institutos de educação; como “unidades administrativas”, foram consideradas coordenações, pró-reitorias, superintendências e órgãos não vinculados a atividades de educação e saúde. Em outros, constam servidores vinculados a museus. Em não identificados estão os servidores que não informaram a unidade onde estão lotados, ou o fizeram de forma insuficiente para identificar o tipo de unidade.

A distribuição entre diversos tipos de unidades permitiu construir um cenário abrangente e representativo das percepções dos servidores, na dimensão lotação.

4.6. DA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À COMPETÊNCIA “ATENDIMENTO AO PÚBLICO”

Foram apresentadas aos servidores as afirmações “Meu trabalho envolve o atendimento ao público”, “Me sinto confortável exercendo a tarefa de atendimento ao público” e “A UFBA oferece treinamento que me capacita ao atendimento ao público” e solicitado aos servidores que as classificassem numa escala de 1 a 5 (1 - Discordo Totalmente; 2 - Discordo Parcialmente; 3 – Indiferente; 4 - Concordo Parcialmente; 5 - Concordo Totalmente).

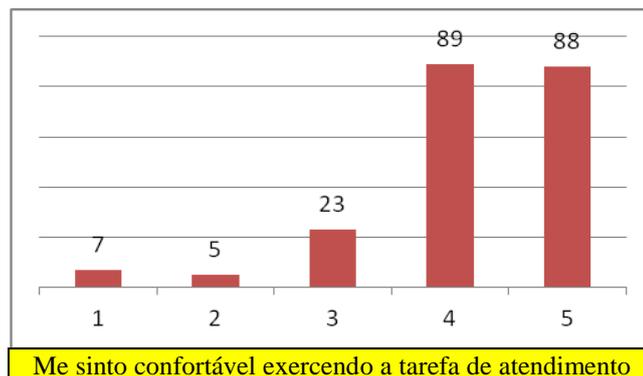
Figura 27 - Respostas à assertiva “Meu trabalho envolve o atendimento ao público”

Fonte: elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas (Figura 27) foi de 4,37, com mediana 5. Dos respondentes, 86% apresentaram respostas 4 ou 5. Infere-se das respostas que a percepção dos servidores é de forte identificação com a afirmativa de que suas atividades cotidianas envolvem atendimento ao público. É corrente na doutrina sobre a implementação da LAI que um corpo de servidores capacitado é essencial para o sucesso de uma lei dessa natureza.

As unidades foram classificadas em razão das atividades realizadas se relativas ou não à atividade fim da UFBA (ensino, pesquisa e extensão). A média das respostas das unidades administrativas foi de 4,11, sendo a média encontrada nas unidades de educação de 4,58, o que sugere uma maior atividade de atendimento ao público nas unidades que lidam com o corpo discente da UFBA.

Observado que os servidores atuam constantemente em contato com o público (alunos, fornecedores e terceiros), se mostra relevante saber a percepção destes com respeito ao conforto com essa função e ao treinamento recebido.

Figura 28 - Respostas à assertiva “Me sinto confortável exercendo a tarefa de atendimento ao público”

ao público.	
1 ou 2	6%
3	11%
4 ou 5	83%

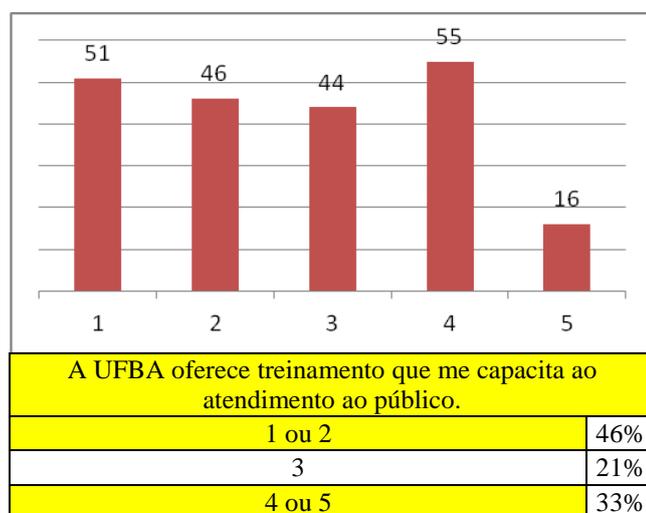
Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas (Figura 28) foi de 4,16, com mediana 4. Dos respondentes, 83% apresentaram respostas 4 ou 5. Os dados sugerem forte identificação positiva com a dimensão conforto no atendimento ao público.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 4,02, sendo a média encontrada nas unidades de educação de 4,3.

Se infere ainda das respostas que a percepção dos servidores é de conforto no exercício dessa atividade recorrente de atendimento ao público. É corrente na doutrina sobre a implementação da LAI a existência de dificuldades operacionais no atendimento a pedidos de informação, de forma que tal fenômeno poderia influir na percepção de conforto no exercício de uma atividade correlata ao atendimento de pedidos de informação, que é o atendimento ao público. Vale ressaltar que a percepção não variou significativamente, mesmo quando feito o controle sobre a natureza da unidade de lotação dos servidores.

Figura 29 - Respostas à assertiva “A UFBA oferece treinamento que me capacita ao atendimento ao público”



Fonte: elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas foi de 2,76, com mediana 3. Dos respondentes, 33% assinalaram as respostas 4 ou 5.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 2,62, sendo a média encontrada nas unidades de educação de 2,84.

Em que pese o conforto percebido na atividade de atendimento ao público, em relação à percepção de treinamento os dados são em outro sentido.

Infere-se das respostas que a percepção dos servidores é negativa (46% respostas 1 ou 2) ou indiferente (21% respostas 3) em relação à existência de treinamentos oferecidos pela UFBA para a atividade de atendimento ao público. Considerando ser o atendimento ao público uma atividade exercida de forma generalizada na instituição e a percepção de conforto dos servidores, os dados sugerem a ocorrência de treinamento informal dos servidores mediante observação de colegas e tentativa e erro.

Corroborando os dados da Figura 29, a percepção quanto à ausência de treinamento é uma constante, com o aprendizado acontecendo de forma assistemática e dependente de iniciativa individual dos servidores, de forma autodidata. Nesse sentido, informação complementar de servidor fornecida no campo aberto da *survey*.

“(...)fiz alguns cursos sobre acesso à informação, mas não me recordo de treinamentos por iniciativa da UFBA. No geral, o aprendizado nos setores é passado de forma mais informal e cotidiana. Posso estar enganado, mas, na minha visão, a UFBA não tem a prática de treinar/capacitar os novos servidores antes da lotação nem após. (...) tive a sorte de ter colegas de trabalho que se dedicaram a me ensinar o que eu iria fazer” - Servidor Técnico-Administrativo, 8 anos de vínculo UFBA.

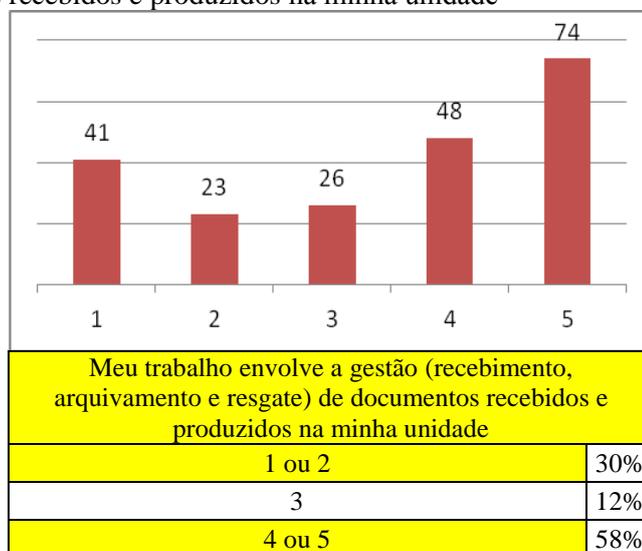
“(...)Os diretores e chefes das unidades precisam de mais treinamentos e em particular na minha unidade é necessário encontros e seminários para melhor sintonias entre pessoas e o trabalho” - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, 40+ anos vínculo UFBA.

4.7. A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS COMPETÊNCIAS ASSOCIADAS À NORMA: GESTÃO DE DOCUMENTOS

Foram apresentadas aos servidores as afirmações “Meu trabalho envolve a gestão (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade”, “Me sinto confortável exercendo a tarefa de gerenciamento (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade” e “A UFBA oferece treinamento que me capacita para o gerenciamento de documentos produzidos e recebidos em minha unidade” e solicitado aos servidores que as classificassem numa escala

de 1 a 5 (1 - Discordo Totalmente; 2 - Discordo Parcialmente; 3 – Indiferente; 4 - Concordo Parcialmente; 5 - Concordo Totalmente).

Figura 30 - Respostas à assertiva “Meu trabalho envolve a gestão (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

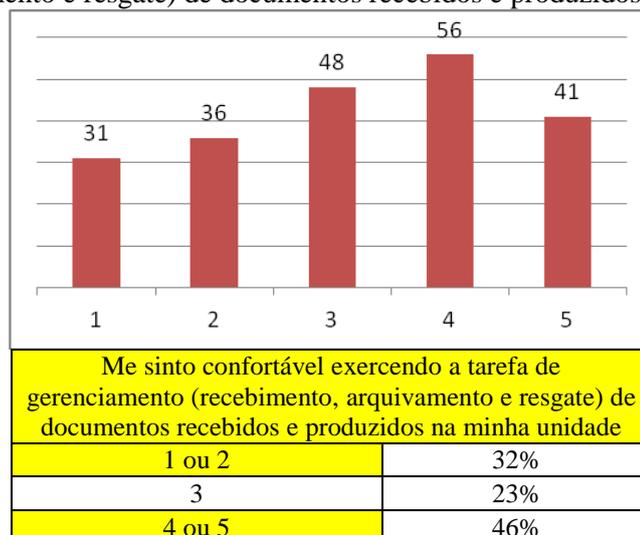
O valor médio das respostas (Figura 30) foi de 3,43, com mediana 4. Dos respondentes, 58% assinalaram as respostas 4 ou 5.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 3,55, sendo a média encontrada nas unidades de educação menor, de 3,47.

Inferese das respostas que a percepção dos servidores é de que a atividade de gestão de documentos é comum nas unidades, em que pese a quantidade de respostas 1 e 2 sugira uma divisão de tarefas.

Considerando a necessidade de observância de regras normatizadas de gestão de documentos (regras de temporalidade, arquivamento e descarte), se mostra crítico saber a percepção destes com respeito ao conforto com essa função e ao treinamento recebido.

Figura 31 - Respostas à assertiva “Me sinto confortável exercendo a tarefa de gerenciamento (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas (Figura 31) foi de 3,19, com mediana 3. Dos respondentes, 55% apresentaram respostas 1 ou 3.

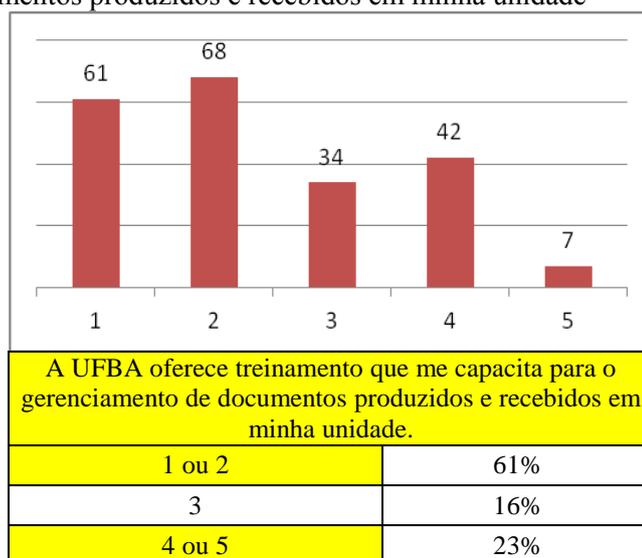
A média das respostas das unidades administrativas foi de 3,33, sendo a média encontrada nas unidades de educação de 3,19.

Os dados sugerem identificação neutra com a dimensão conforto na tarefa de gerenciamento de documentos, bem como uma ausência de treinamento e normatização externa, conforme relato de servidor:

“O que faço no meu setor relacionado a gestão de documentos é de iniciativa da equipe que trabalho, por entender que a informação é importante para o setor/UFBA e deve estar organizada e disponível. Existe um movimento no sentido de disponibilizar informações úteis para a comunidade em meio eletrônico, mas ainda há resistências”. - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, 2 anos de vínculo UFBA.

O relato acima corrobora os achados de Terra (2014), que constatou que a UFBA não apresentava uma gestão de documentos adequada.

Figura 32 - Respostas à assertiva “A UFBA oferece treinamento que me capacita para o gerenciamento de documentos produzidos e recebidos em minha unidade”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas (Figura 32) foi de 2,37, com mediana 2. Dos respondentes, 61% apresentaram respostas 1 ou 2. Os dados sugerem identificação negativa com a dimensão treinamento para a tarefa de gerenciamento de documentos.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 2,43, sendo a média encontrada nas unidades de educação de 2,62.

Os relatos dos servidores respondentes reforçam a percepção encontrada:

“Entendo que existe necessidade de capacitação para os Servidores da Universidade relativos ao atendimento ao público, administração de documentos e meios de publicação”. - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, 9 anos de vínculo UFBA.

“(…)sugiro maior treinamento e capacitação aos servidores que atuam com documentação”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, Arquivista, 4 anos de vínculo UFBA.

Indolfo (2012) aponta que na maior parte das vezes as dificuldades de acesso resultam da falta de tratamento técnico dos documentos que foram produzidos e acumulados de forma indevida e adverte que a garantia do pleno acesso à informação pública sob a guarda do Estado só poderá se viabilizar com a adoção de ações de gestão de documentos implementadas por meio da elaboração, aprimoramento ou atualização de programas de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos federais.

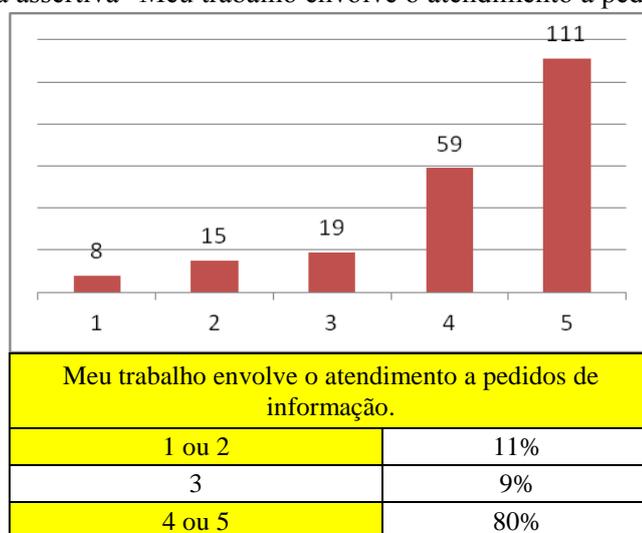
Vale ressaltar que a UFBA é instituição que forma profissionais na área de arquivologia e gestão da informação, o que deveria permitir melhor organização na área.

“A UFBA precisa treinar urgentemente seus professores e corpo administrativo para lidar com essas questões. Sinto completo despreparo dos envolvidos tanto na questão da gestão documental quanto da disponibilização das informações para o público. Fico triste que uma Universidade que lida com conhecimento de alto nível, não tenha preparo para arrumar a própria casa. Formamos profissionais em arquivologia e não aproveitamos o conhecimento para uso interno. É no mínimo incoerente”. - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, menos de 1 ano de vínculo UFBA.

4.8. A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS COMPETÊNCIAS ASSOCIADAS À NORMA: ATENDIMENTO A PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

Foram apresentados aos servidores assertivas referentes a atendimento a pedidos de informação – conforto, familiaridade, conhecimento e treinamento da norma, bem como a percepção de influência desta no dia a dia do trabalho do servidor. Ainda, questionou-se, por meio de assertivas, qual a percepção dos servidores no tocante ao atendimento a pedidos de informação diretamente na unidade ou remotamente, bem como se há disponibilização das informações em meio eletrônico, em transparência ativa. Por fim, buscou-se saber a percepção dos servidores quanto à receptividade dos servidores em relação à disponibilização das informações de forma automatizada, em transparência ativa.

Figura 33 - Respostas à assertiva “Meu trabalho envolve o atendimento a pedidos de informação”



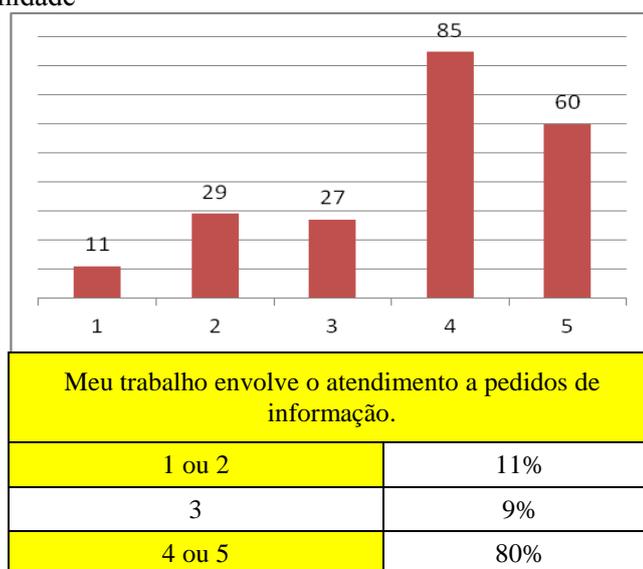
Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas (Figura 33) foi de 4,17, com mediana 5. Dos respondentes, 80% apresentaram respostas 4 ou 5.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 4,15 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 4,23.

Os dados sugerem identificação positiva com a percepção de atendimento a pedidos de informação. Este dado, associado ao quanto constatado em relação à percepção dos servidores em relação ao atendimento ao público, sugere que o atendimento a pedidos de informação é um ato associado ao atendimento ao público. Tal dado é interessante na medida em que permite vislumbrar que o acesso à informação não é uma atividade restrita aos setores especializados nesta função.

Figura 34 - Respostas à assertiva “Me sinto confortável em responder a pedidos de informação relacionados à minha unidade”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

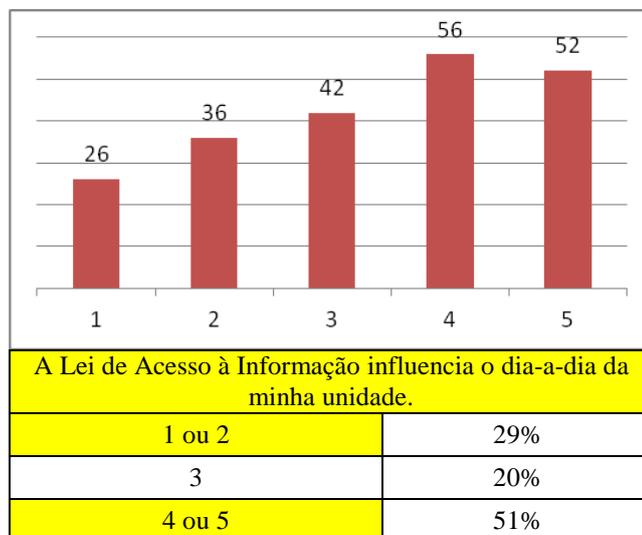
O valor médio das respostas (Figura 34) foi de 3,72, com mediana 4. Dos respondentes, 80% apresentaram respostas 4 ou 5.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 3,72 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 3,77.

Os dados sugerem identificação positiva com a dimensão conforto no exercício da tarefa de atendimento a pedidos de informação e não corroboram fenômenos registrados nos estudos sobre o tema implementação, tal qual a constatação de manifestações de desconfiança dos servidores em relação à LAI, como manifestação da chamada cultura de segredo, normalmente descrita de uma perspectiva subjetiva – ou seja, partindo dos servidores e do receio de perder poder. Não se verifica, na percepção dos servidores, sinais de imposição de

dificuldade no acesso aos dados, pelo público, independentemente de requerimentos pelo sistema e-SIC.

Figura 35 - Respostas à assertiva “A Lei de Acesso à Informação influencia o dia-a-dia da minha unidade”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas foi de 3,34, com mediana 4. Dos respondentes, 51% apresentaram respostas 4 ou 5.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 3,39 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 3,37.

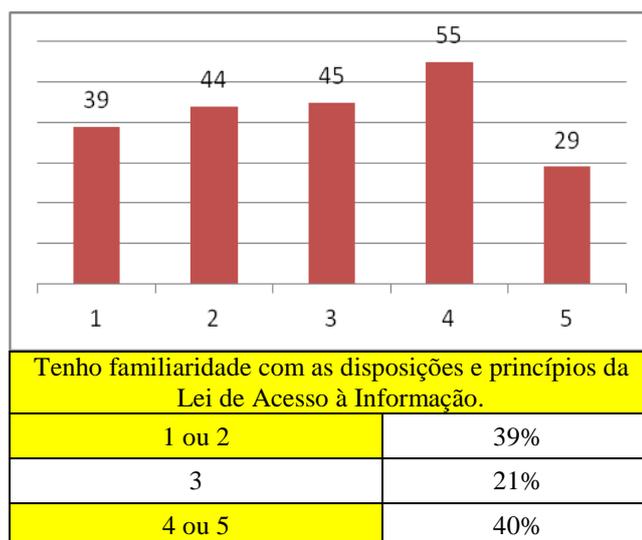
Sugere-se uma relação positiva na percepção da presença da LAI no dia das unidades.

É de observar, contudo, que há a percepção de que a LAI esbarra na falta de comunicação e integração entre os órgãos e unidades da UFBA:

“Sinto que falta integração entre os setores e suas funções. Faltam ações de integração tanto dos recursos humanos quanto dos informacionais, visando ao trabalho integrativo e de complementação”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 4 anos de vínculo UFBA.

O conceito de cultura de segredo, apontado na análise da Figura 35, pode ser melhor explicado se entendido como a estrutura institucional que condiciona o exercício da transparência, no ponto aqui observado, em razão das limitações técnicas impostas pela cultura organizacional.

Figura 36 - Respostas à assertiva “Tenho familiaridade com as disposições e princípios da Lei de Acesso à Informação”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas foi de 2,95, com mediana 3. Dos respondentes, 40% apresentaram respostas 4 ou 5 e 39% responderam as opções 1 ou 2.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 3,15 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 2,89.

Os dados (Figura 36) sugerem que parcela significativa dos servidores não se vê familiarizada com as disposições e princípios da LAI, indicando um acesso desigual a eventuais treinamentos.

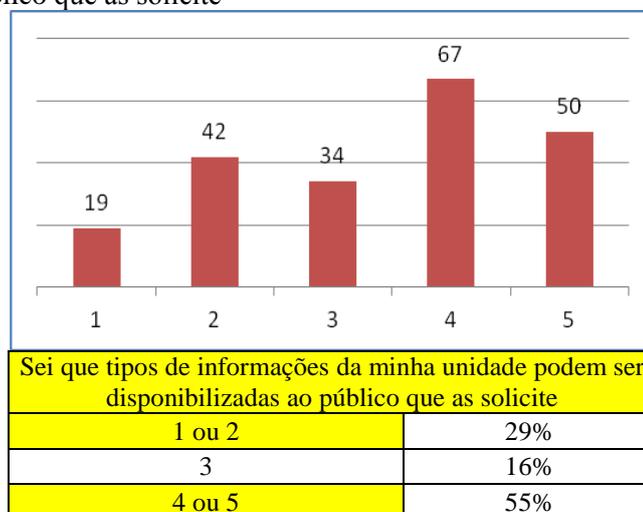
“O conhecimento que tenho sobre a lei de acesso à informação adquiri antes de ingressar na universidade, o qual obtive estudando para concursos. Acredito que a Universidade deveria oferecer capacitação quanto a lei de acesso à informação para os novos servidores, devido à grande relevância desse assunto para um atendimento de excelência ao público”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, menos de 1 ano de vínculo UFBA.

“Deveria ter um treinamento para novos servidores. Graças a deus meu chefe me ensinou o possível, mas, ainda assim fico insegura em responder certas dúvidas do público simplesmente por não saber”. Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração. 4 meses de vínculo UFBA.

Entre os pontos que Neuman e Calland (2007) listam como importantes para a exitosa implementação de uma Lei de Acesso, destaca-se a necessidade de treinamento adequado do corpo de servidores, devendo os servidores públicos ao menos conhecer a Lei de Acesso. A ocorrência de 39% de respostas 1 e 2 indica pouca familiaridade, contudo.

O treinamento desigual ou a falta deste leva ao receio dos servidores em disponibilizar informações, em razão da possibilidade de sanção. É dizer: a norma que deveria incentivar a transparência, se mal implementada, gera a insegurança em sua aplicação.

Figura 37 - Respostas à assertiva “Sei que tipos de informações da minha unidade podem ser disponibilizadas ao público que as solicite”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas foi de 3,41, com mediana 4. Dos respondentes, 55% apresentaram respostas 4 ou 5; 29% Responderam as opções 1 ou 2. A média das respostas das unidades administrativas foi de 3,42 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 3,35.

Os dados (Figura 37) sugerem que parcela significativa dos servidores não sabe os tipos de informação que podem ser disponibilizadas ao público. Tal percepção pode estar relacionada à divisão de tarefas e competências na unidade, falta de treinamento ou ausência de padronização dos procedimentos de acesso à informação na UFBA.

“Sobre a Lei de Acesso à Informação: uma boa parte dos pedidos são mal formulados gerando dúvidas a respeito do que deve ser respondido”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Médio, 38 anos de vínculo UFBA.

O cenário acima descrito é harmônico com os achados de Santos (2016), em que os atendentes dos SICs de Instituições federais de ensino no Nordeste declararam como dificuldade no atendimento a pedidos de informação a falta de prioridade na liberação das informações necessárias por parte dos servidores de outras unidades/áreas. Converte, ainda, que o desconhecimento, dos mesmos servidores acerca da existência de uma Comissão

Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), o que sinaliza que os servidores não sabem realmente que informações eles devem ou não disponibilizar.

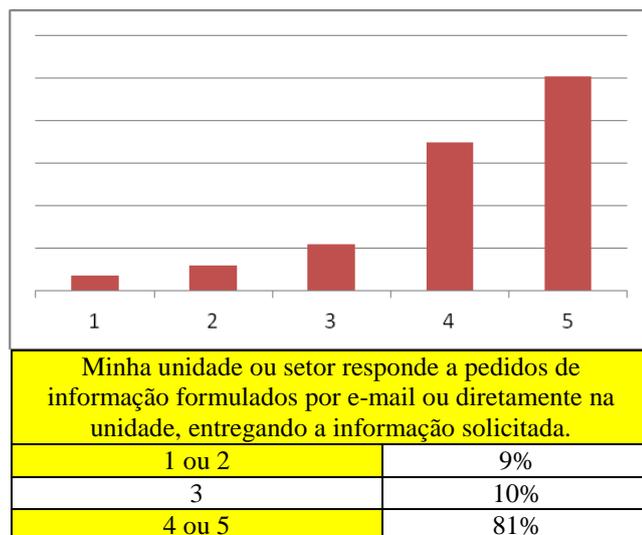
“A UFBA ainda não tem uma Comissão de Avaliação de Documentos Sigilosos, conforme a LAI exige, ou seja, corre-se o risco de disponibilização de informações que não poderia ser de livre acesso a todos. Acredito ser relevante informar isso na sua pesquisa”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior

“Sinto falta dos fluxos formais estejam normalizados, implementados para tomadas de decisões”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 11 anos de vínculo UFBA.

Os achados acima contrastam com o alegado conforto de 80% deles em atender a pedidos de informação. Uma hipótese é que os servidores sejam conservadores no entendimento do que pode ou não ser disponibilizado, o que milita contra os princípios da LAI.

“As informações requeridas no Setor e objeto da minha atividade laboral são de teor técnico e científico necessárias para produção de novos conhecimentos ligados ao ensino, pesquisa e extensão”. Servidor técnico administrativo, 14 anos de vínculo UFBA.

Figura 38 - Respostas à assertiva “Minha unidade ou setor responde a pedidos de informação formulados por e-mail ou diretamente na unidade, entregando a informação solicitada”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Média 4,16, mediana 4.

O valor médio das respostas foi de 4,16, com mediana 4. Dos respondentes, 81% apresentaram respostas 4 ou 5.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 4,1 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 4,3.

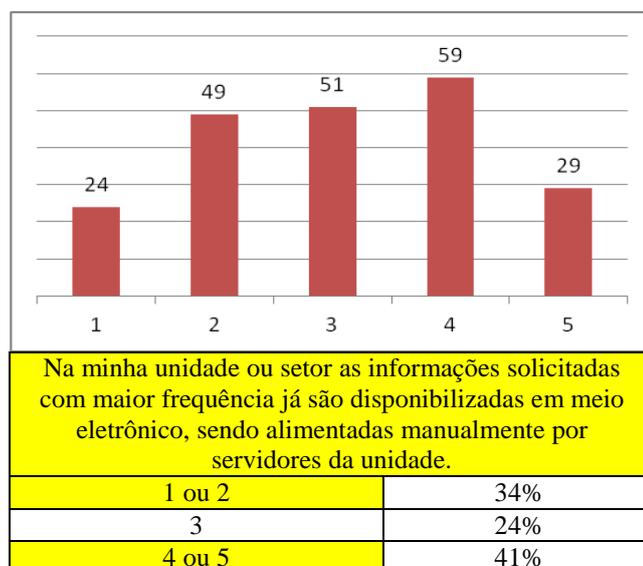
Os dados (Figura 38) sugerem que parcela significativa dos servidores percebe que as informações solicitadas tendem a ser disponibilizadas.

A percepção de entrega de informações demanda um esforço de harmonização com a insegurança manifestada pelos servidores quanto às informações a serem disponibilizadas.

Uma hipótese é a de que há um filtro, consciente ou não, na postura dos servidores ou do público, que limita as expectativas do que pode ou não ser razoavelmente disponibilizado. Dito de outro modo, haveria um consenso conservador implícito acerca de que informações podem ser requeridas.

A hipótese acima se funda nos registros da literatura sobre o tema, no sentido de que o trabalho de promoção e implementação de uma lei de acesso precisa tratar da questão da demanda da população por informação (MATTOS 2018), observando a necessidade de criar um ciclo virtuoso de acesso à informação e atento às dificuldades na implementação da LAI nas instituições (CARVALHO 2010, INDOLFO 2013, MONTEIRO 2018, CRUZ NETO 2018).

Figura 39 - Respostas à assertiva “Na minha unidade ou setor as informações solicitadas com maior frequência já são disponibilizadas em meio eletrônico, sendo alimentadas manualmente por servidores da unidade”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas foi de 3,09, com mediana 3. Dos respondentes, 41% apresentaram respostas 4 ou 5.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 3,09 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 3,12.

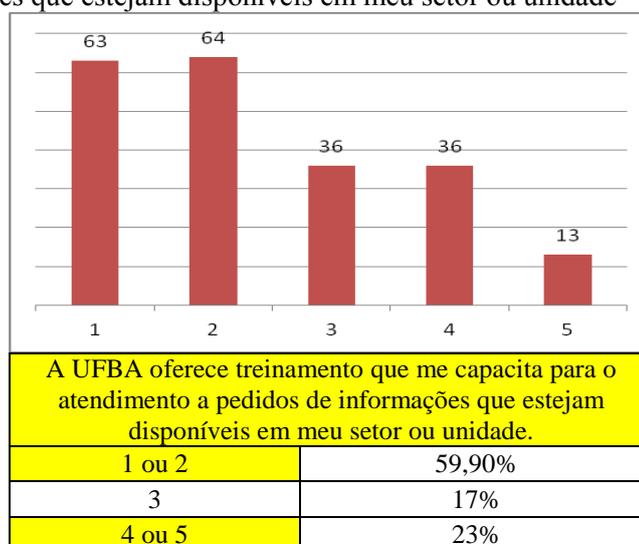
Os dados (Figura 39) sugerem que parcela significativa dos servidores percebe que as informações solicitadas tendem a ser disponibilizadas em meio eletrônico.

Tendo em vista que da pesquisa dos sítios da UFBA constatou-se que as informações são disponibilizadas nos termos da LAI, a significativa proporção de respostas positivas, em conjunto com as respostas 1 e 2, sugerem dois fenômenos: um desconhecimento de parte dos servidores quanto à disponibilidade de informações, e a percepção de que as informações presentes nos sites são disponibilizadas, ao menos parcialmente, de forma manual.

“Gostaria que a minha unidade disponibilizasse as informações acadêmicas referentes ao trabalho com mais clareza, praticidade e organização em tempo hábil”.
Servidor Técnico-Administrativo – Administrador, 31 anos de vínculo UFBA.

Essa percepção corrobora Santos (2016), que aponta que o interesse crescente da sociedade e os avanços no ordenamento jurídico brasileiro não foram acompanhados pela estrutura informacional dos órgãos públicos. “A LAI supõe uma ordem informacional que está longe de existir no Estado brasileiro” segundo Jardim (2012, p. 3).

Figura 40 - Respostas à assertiva “A UFBA oferece treinamento que me capacita para o atendimento a pedidos de informações que estejam disponíveis em meu setor ou unidade”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas foi de 2,39. A mediana, 2. Dos respondentes, 59,9% apresentaram respostas 1 ou 2.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 2,48 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 2,37.

Os dados (Figura 40) sugerem que a percepção dos servidores é no sentido de não haver treinamento relativamente ao atendimento a pedidos de informação.

“A UFBA não possui uma boa coordenação entre seus setores e não fornece treinamentos profissionalizantes”. - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, menos de 1 ano de vínculo UFBA.

Santos (2016) considera relevante para o desempenho desse serviço que a pessoa designada para responder tenha conhecimento das estruturas organizacionais e de gestão da informação, que possua um perfil articulador e conhecimento amplo da LAI. Isto porque constatou, em pesquisa nas instituições de ensino federais da região nordeste, que 77,8% dos servidores pesquisados admitiram que a maioria dos pedidos têm grau de dificuldade médio e que nem sempre é trivial conseguir coletar as informações solicitadas. O treinamento, portanto, é elemento crucial de um bom sistema de atendimento a pedidos de informações e está importância é captada pelos servidores.

“Deveria a Universidade proporcionar treinamento especializado sobre este serviço que a Administração Pública disponibiliza para os usuários da UFBA”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 5 anos de vínculo UFBA.

A percepção dos servidores da ausência de treinamento é uma constante entre todas as habilidades questionadas, indicando a existência de um fenômeno institucional que desemboca na percepção de que os servidores não são treinados ou não têm à sua disposição programas de treinamento.

“(…)fiz alguns cursos sobre acesso à informação, mas não me recordo de treinamentos por iniciativa da UFBA. No geral, o aprendizado nos setores é passado de forma mais informal e cotidiana. Posso estar enganado, mas, na minha visão, a UFBA não tem a prática de treinar/capacitar os novos servidores antes da lotação nem após. Tive dois ingressos (nível médio e superior) e não fiz treinamentos, tive a sorte de ter colegas de trabalho que se dedicaram a me ensinar o que eu iria fazer. Outras coisas, eu corri atrás e procurei aprender, me capacitar (como é o caso da Lei de Acesso à Informação). (...)”. - Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 8 anos de vínculo UFBA.

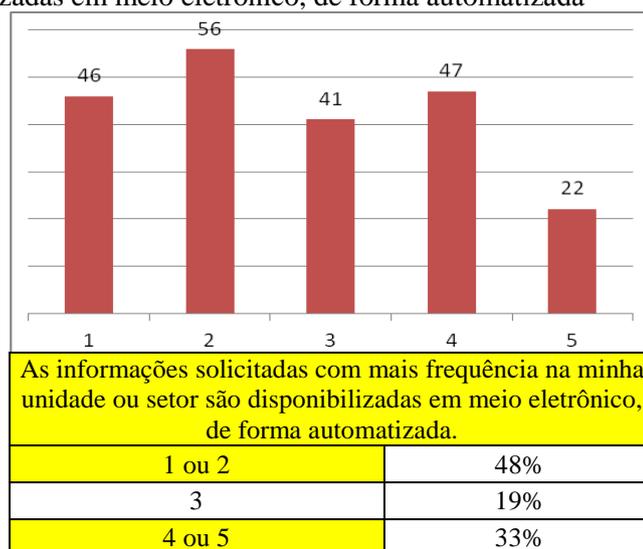
“Tenho 34 anos de UFBA, nunca tive treinamento sobre Lei de acesso à Informação, e só tive uma relativa aproximação em texto sobre o assunto por iniciativa própria”. Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração. 34 anos de vínculo UFBA.

“Acredito que cursos na área de acesso à informação são fundamentais para todos os servidores da UFBA. Espero que a UFBA invista nessa área”. Servidor Técnico-Administrativo – Administrador, 7 anos de vínculo UFBA.

A percepção de ausência de treinamento é harmônica com os achados de Rodrigues (2016) no sentido da prevalência de participantes que não realizaram nenhum tipo de treinamento para aplicação ou adequação da LAI nas universidades pesquisadas.

Terra (2014) identificou de forma ampla uma divulgação deficiente da LAI na UFBA. Uma cartilha disponibilizada pela Controladoria-Geral da União, sem informações sobre eventual leitura e uso da cartilha na sua rotina de trabalho, foi o contato institucional da maioria dos servidores em 2014 com a LAI. Apenas 55 servidores da UFBA participaram de curso virtual sobre a LAI oferecido pela CGU (TERRA, 2014). Ademais, os servidores que trabalhavam nas Unidades da UFBA, respondendo pelas demandas do SIC, não tiveram qualquer treinamento para desenvolver as atividades relacionadas à lei. O treinamento para a norma parece ter se limitado aos servidores que implantaram a lei, sem a continuidade do processo, mediante a criação de agentes multiplicadores ou a realização de treinamentos.

Figura 41 - Respostas à assertiva “As informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor são disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas (Figura 41) foi de 2,73. A mediana, 3. Dos respondentes, 67% discordaram da afirmação ou foram indiferentes.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 2,66 sendo a média encontrada nas unidades de educação de 2,75.

Apenas 10% dos respondentes concordaram totalmente com a afirmação. Os dados sugerem que a percepção dos servidores é no sentido de não haver disponibilização automatizada das informações mais solicitadas nos respectivos setores ou unidades.

“A UFBA precisa de sistema corporativo para melhor atender, entre outras necessidades institucionais, a LAI”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 40 anos de vínculo UFBA.

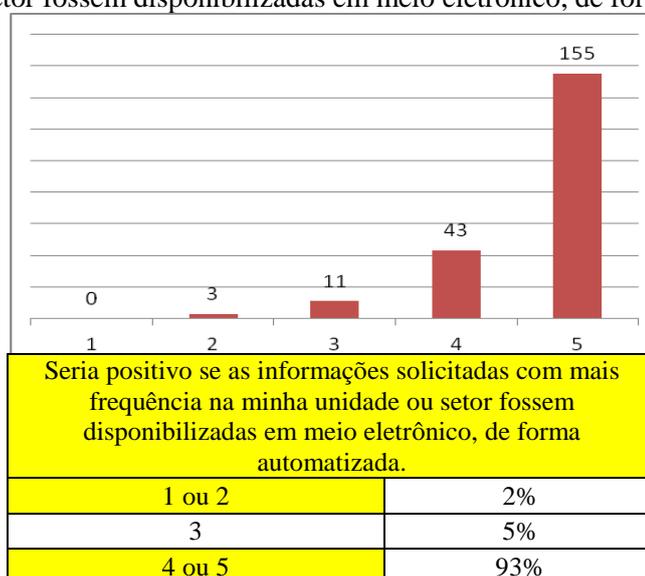
“A UFBA precisa melhorar o seu sistema de informação urgentemente, evitando o retrabalho e maior efetividade no atendimento ao público e transparência nas informações”. – Docente, 9 anos de vínculo UFBA.

A percepção dos servidores corrobora os achados de Santos (2016) que, em seu estudo sobre a implementação dos SICs em universidades federais da região nordeste, constatou que

“as instituições faziam uso de planilha eletrônica para armazenar as informações dos pedidos. Não foi detalhado, nem ficou claro como os documentos em papel e os documentos eletrônicos dos pedidos (que disseram ser digitalizados) eram categorizados e organizados. Nenhuma instituição possuía um sistema de informação interno para organização e armazenamento dos pedidos para facilitar a consulta e também o reaproveitamento das respostas fornecidas aos cidadãos”.

No mesmo sentido, Santos (2016) detectou a percepção de que a atualização dos sítios eletrônicos era precária ou inexistente, sem observar uma rotina definida de atualização do sítio. A forte percepção dos servidores relativamente à falta de treinamento não sugere a presença de padrões operacionais para a atualização das informações.

Figura 42 - Respostas à assertiva “Seria positivo se as informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor fossem disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada”



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O valor médio das respostas (Figura 42) foi de 4,65. A mediana, 5. 73% concordaram totalmente com a assertiva. 93% concordaram total ou parcialmente com a assertiva ou foram indiferentes. Apenas 7% dos respondentes discordaram total ou parcialmente da afirmação.

“É relevante a informatização dos dados e processos na administração pública, zelando pela eficiência e respeitando o sigilo das informações. Vejo também como de suma importância o treinamento dos servidores de todas as unidades desta Universidade para que eles se adaptem às movimentações eletrônicas, pois o treinamento em algumas unidades ainda precisa ser aperfeiçoado pela instituição”. - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração. 4 meses de vínculo UFBA.

A média das respostas das unidades administrativas foi de 4,55, sendo a média encontrada nas unidades de educação de 4,64.

Os dados sugerem que a percepção dos servidores é extremamente favorável à disponibilização automática de informações.

“Algumas informações solicitadas via LAI já estão disponíveis publicamente nos sítios da UFBA, no entanto, os solicitantes requerem via LAI para tê-las em formatos personalizados por interesses particulares (por exemplo, pesquisadores) ou com indicação de trecho onde se encontra (por exemplo, em uma ata, o solicitante quer que a instituição indique em qual linha está o tema de seu interesse, ou que se indique em quais reuniões tal assunto foi tratado... seria mais prático disponibilizarmos tudo e o requerente ter o trabalho de leitura e identificação). Acredito há caminhos mais práticos, ocupando menos tempo e energia de servidores, sendo mais eficaz disponibilizá-las em formato padronizado e bruto”. Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior, 8 anos de vínculo UFBA.

A questão do treinamento é uma constante que permeia todas as discussões sobre implementação da LAI.

“Oferecer cursos mais efetivos que possibilitem aos servidores trabalhar as informações, automatizá-las e disponibilizá-las ao público sempre que necessário”. - Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração, 33 anos de vínculo UFBA.

A percepção dos servidores está de acordo com as orientações da CGU sobre transparência ativa e seu efeito sobre os custos de gerenciamento desse sistema:

O comportamento de divulgar dados a partir de uma iniciativa da própria administração pública não apenas implica a redução do número de pedidos de

acesso, mas também sugere a perspectiva de que cabe ao governo somente a posse de tais documentos, sendo o povo o titular do direito de propriedade da informação pública (ainda que transitoriamente a informação seja sigilosa) (CGU, 2016).

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 (CGU, 2017).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou captar o estado atual do acesso à informação na UFBA, no tocante à transparência passiva, ativa e percepção dos seus servidores que compõem a instituição em relação às competências de atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação.

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 lei, 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. Ausência relevante é o registro do horário de funcionamento das unidades. Outro aspecto relevante foi a presença de informações protegidas por acesso via login e senha. Quanto à forma de disponibilização, observa-se que os critérios principais, de acordo com o disposto no Guia de Abertura de Dados do Governo Federal (2012), estão sendo cumpridos quase em sua integralidade nos sítios selecionados: ferramenta de pesquisa de conteúdo (ferramenta de busca) estão presentes em todos os sites visitados; em que pese haver links com informações desatualizadas, as mesmas informações encontram-se atualizadas em outras páginas da UFBA; há ampla indicação do local e instruções que permitem ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com os órgãos ou entidades detentoras dos sítio eletrônicos.

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>). Os comentários valem também para as unidades administrativas (PRODEP, PROPLAN e PROGRAD) e de educação selecionadas (Faculdade de Direito, Escola de Administração e Instituto de Ciências da Informação). Os dados referentes às atividades e competências estão disponibilizados; endereços e dados de contato (telefone e e-mail); os documentos gravados estão em sua maioria em formato pdf, mesmo aqueles que possuem dados em tabelas.

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.

Por fim, os sítios administrativos visitados contam com as seguintes ferramentas de acessibilidade: modo alto contraste, barra de busca e opção de aumento da fonte. Em relação aos *sites* das unidades de ensino, apenas o da Escola de Administração contém barra de busca. Os demais (Faculdade de Direito e Instituto de Ciência da Informação) não possuem qualquer ferramenta de acessibilidade. Quanto à percepção dos servidores em relação às competências relativas ao acesso à informação e quais as dificuldades percebidas ao responder aos pedidos dessa natureza, do ponto de vista do atendimento ao público, conhecimento da LAI e gestão de documentos, os dados colhidos trouxeram um bom panorama dos avanços e desafios que a implementação de uma lei dessa natureza apresenta.

Observou-se, a partir das percepções dos servidores, que estes atuam constantemente em contato com o público (alunos, fornecedores e terceiros), atendendo a pedidos de informação que não são detectados pelo sistema e-SIC e lidando com sistemas imperfeitos de gestão de documentos.

As respostas dos servidores permitem algumas inferências. Primeiramente, de que a atividade de atendimento ao público, de gestão de documentos e de atendimento a pedidos de acesso à informação são comuns aos servidores, em que pese essas últimas apresentem sinais de estarem inseridas em ambientes que contemplam a divisão de tarefas entre os servidores.

Inobstante, os dados indicam relação positiva na percepção da presença da LAI no dia-a-dia das unidades bem como relação de sinergia entre as três atividades (atendimento ao público, atendimento a pedidos de informação e gestão de documentos), no que se refere ao bom atendimento a pedidos de informação numa cultura de transparência, na qual os pedidos não precisam depender de instrumentos administrativos que constituem barreiras aos grupos sociais não habituados com o uso das ferramentas que dão acesso a tais instrumentos.

É de observar, contudo, que há a percepção de que a LAI esbarra na falta de comunicação e integração entre os órgãos e unidades da UFBA.

Foi detectada, ainda, a percepção de ausência generalizada de treinamentos em relação às atividades associadas neste estudo ao bom atendimento a pedidos de informação. Considerando que as atividades atendimento ao público, gestão de documentos e atendimento a pedidos de informação são atividades exercidas de forma mais ou menos generalizada na instituição, os dados sugerem que o aprendizado sobre o tema está acontecendo de forma isolada e por meio de treinamento informal dos servidores mediante observação de colegas e tentativa e erro.

A ausência de treinamento é compatível com a percepção de certo desconforto dos servidores em relação à atividade de gestão de documentos, bem como da percepção de parcela significativa dos servidores de não se verem familiarizados com as disposições e princípios da LAI, o que reforça os sinais de um acesso desigual a eventuais treinamentos ou preponderância de aprendizado informal e não sistematizado.

Entre os pontos que a literatura lista como importantes para a exitosa implementação de uma Lei de Acesso, destaca-se a necessidade de treinamento adequado do corpo de servidores, devendo os servidores públicos ao menos conhecer a Lei de Acesso. O treinamento desigual ou a falta deste leva ao receio dos servidores em disponibilizar informações, em razão da possibilidade de sanção. É dizer: a norma que deveria incentivar a transparência, se mal implementada, gera a insegurança em sua aplicação.

Os dados sugerem que parcela significativa dos servidores não sabe os tipos de informação que podem ser disponibilizados ao público. Tal percepção pode estar relacionada à divisão de tarefas e competências na unidade, falta de treinamento ou ausência de padronização dos procedimentos de acesso à informação na UFBA.

As impressões dos servidores indicam uma insegurança na disponibilização de informações, o que contrasta com o alegado conforto de 80% deles em atender a pedidos dessa natureza. Uma hipótese é que os servidores sejam conservadores no entendimento do que pode ou não ser disponibilizado, o que milita contra os princípios da LAI. Tal seria uma manifestação da cultura de segredo, entendido como os condicionamentos que a estrutura institucional sujeita o exercício da transparência, no ponto aqui observado, em razão das limitações técnicas impostas pela cultura organizacional.

Não se verifica, na percepção dos servidores, sinais de imposição de dificuldades no acesso a dados, pelo público, independentemente de requerimentos pelo sistema e-SIC.

A percepção dos servidores da ausência de treinamento é uma constante entre todas as habilidades questionadas, indicando a existência de um fenômeno institucional que desemboca na percepção de que os servidores não são treinados ou não têm à sua disposição programas de treinamento.

Os dados sugerem, ainda, que parcela significativa dos servidores percebe que as informações solicitadas tendem a ser disponibilizadas, bem como sugerem que os servidores são extremamente favoráveis à disponibilização automática de informações.

A percepção de entrega de informações demanda um esforço de harmonização com a insegurança manifestada pelos servidores quanto às informações a serem disponibilizadas.

Uma hipótese é a de que há um filtro, consciente ou não, na postura dos servidores ou do público, que limita as expectativas do que pode ou não ser razoavelmente disponibilizado. Dito de outro modo, haveria um consenso implícito que levaria a uma postura conservadora acerca de que informações podem ser requeridas.

Tendo em vista que da pesquisa dos sítios da UFBA constatou-se que as informações são disponibilizadas nos termos da LAI, a significativa polarização de respostas dos servidores quanto à existência de dados disponibilizados nos sítios eletrônicos, sugerem-se dois fenômenos: um desconhecimento de parte dos servidores quanto à disponibilidade de informações e a percepção de que as informações presentes nos sites são disponibilizadas, ao menos parcialmente, de forma manual.

Essa percepção corrobora Santos a revisão de literatura, que aponta que o interesse crescente da sociedade e os avanços no ordenamento jurídico brasileiro não foram acompanhados pela estrutura informacional dos órgãos públicos. A LAI de fato, se ressentida da ausência de uma ordem informacional que está longe de existir no Estado brasileiro”.

Os dados sugerem que a percepção dos servidores é no sentido de não haver disponibilização automatizada das informações mais solicitadas nos respectivos setores ou unidades. De outro lado, as respostas sugerem que a percepção dos servidores extremamente favorável à disponibilização automática de informações. 93% concordaram total ou parcialmente com a assertiva. 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. Ademais, a automatização diminui aos servidores o ônus de ter de decidir se é 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. Alguns 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.

- c) A falta de capacitação de quem trabalha com a oferta de informações nas Unidades da UFBA continua se verificando. A percepção dos servidores é de que não recebem nenhuma orientação de como proceder com as demandas de informação. Embora não tenha sido detectado em 2018 resistência dos servidores em atuar de acordo com os princípios da LAI, a ausência de treinamento leva a uma atuação falha e pouco otimizada.

A implementação de uma lei de acesso à informação é um processo incremental, onde 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 se encontra obstado pela falta de treinamento dos servidores em habilidades-chave para uma mudança de cultura estruturada.

O resultado desse estudo 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, em especial no tocante a treinamento dos servidores e 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 na UFBA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e accountability. In ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

ACCESS INFO. Global Right to Information Rating 2018. Disponível em <<https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2018/11/RTI-Rating-results.18.09.28.xlsx>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ALIANZA REGIONAL. Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública. 143° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, 2011.

AMARAL, M. S.; PINHO, J. A. G. Sociedade da Informação e Democracia: Procurando a Accountability em Portais Municipais da Bahia. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, 2008. Anais... Rio de Janeiro, ANPAD, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A604.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ATOJI, Marina Lemini. Cascos duros. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. 22 set. 2011.

BANISAR, David. Freedom of Information Around the World 2006: a global survey of access to government information laws. [S.l.]: Privacy International, 2006. Apêndice A. Disponível em: <http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BATISTA, Carmen Lúcia. **Informação pública: entre acesso e apropriação social**. 2010a. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) -- Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2010a.

_____. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **TransInformação**, Campinas, n. 22, v. 3, p. 225-231, set./dez., 2010b.

BARBOSA NETO, João Estevão; COLAUTO, Romualdo Douglas. Teoria Institucional: estudo bibliométrico em anais de congressos e periódicos científicos. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 10, n. 18, p. 63-74, 2010.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2E0hmVy>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJY1GL>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Decreto n. 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, DF, 15 dez. 2003. Seção 1, p. 2.

_____. Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Aprova o regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à segurança nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/2GEaN0o>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967. Aprova o regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos. Disponível em: <<https://bit.ly/2GEtKjs>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977. Disponível em: <<https://bit.ly/2J22IX5>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2E2bdba>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras. Disponível em: <<https://bit.ly/2GhyOuA>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição. Disponível em: <<https://bit.ly/1eXaagP>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5o da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2E2sRM4>>. Acesso em: 26 mar. 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.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 57/2008. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Guia de Abertura de Dados. 2ª edição. 2015. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/arquivo-consultas-publicas/arquivo-de-consultas-publicas/0067_final.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle: Caderno 1. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma da Gestão Pública. Correio Braziliense, 2.12.2002. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2002/02.12.02-Reforma_Gest%C3%A3o_P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CAINFO, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública. Venciendo la Cultura del Secreto: Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina. 1ª edição, Montevideú, 2011.

CALLAND, Richard. Access to information: how it is useful and how it is used? Disponível em: <<http://bit.ly/2pK0tcy>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

CAMPOS, A. C. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CANAVAGGIO, Perrine; BALAFREJ, Alexandra. Vers um droit d'access a l'information publique au Maroc.: UNESCO. 2011. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000214658>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CARVALHO, Ângela Maria Grossi de. A apropriação da informação: um olhar sobre as políticas públicas sociais de inclusão digital. 2010. 169f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) -- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista - Unesp, São Paulo, 2010.

CARVALHO, Priscila Freitas de. Os efeitos da lei de acesso à informação na gestão das informações arquivísticas: caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto de Arte e Comunicação da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.ci.uff.br/ppgci/arquivos/Dissert/2014/DISSERTACAO_PRISCILA%20FREITAS%20DE%20CARVALHO.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. Global Right to Information Rating, 2018. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/country-data>>. Acesso em: 08 mar. 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação. 2ª edição. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. 2016. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CGU. Controladoria-Geral da União. Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. 2018 Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2017-web.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. 24 nov. 2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf> Acesso em: 14 fev 2019.

CRUZ NETO, Adalberto Felinto da. **A qualidade da informação divulgada pelo controle interno federal: um comparativo entre a transparência ativa e os pedidos de acesso à informação realizados à CGU.** 2018. 124f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018 Disponível em <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25711>>. 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.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2095101>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, fev. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GUYER, Patrick; E 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.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005. Disponível em: <<http://cladista.clad.org//handle/123456789/3543>> . Acesso em 14 fev. 2019.

GRUENBERG, Christian. Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre lãs estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción. **The International Council on Human Rights Policy**, p. 1-47, 2007.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set-dez. 2012. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 4-23, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/14>>. 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. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. Mesa Redonda. In: Textos discutidos na Mesa Redonda Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. Disponível em: <<https://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/informacao-arquivistica-no-brasil.pdf>>. 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.

LE MOS, Denise Vieira da Silva. Alienação no trabalho docente? O professor no centro da contradição. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=98331>. Acesso em: 14 fev. 2019.

MARQUES, Maria Tereza. Direito à informação: Direito Fundamental Base para a Democracia. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Instituto Toledo de Ensino, abr./jul., 2000. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/19916>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

MARTINS, Neire do Rossio; FIGUERÔA, Sílvia Fernanda de Mendonça. Memória científica e tecnológica da Unicamp: projeto para gestão integrada de documentos científicos. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 1., 2004, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília: Universidade de Brasília; Associação Brasileira de Arquivologia, 2004. CD-Rom.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55-75, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5433/1981-8920.2014v19n1p55>>. 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.

MICHENER, Greg. Conceptualizing the Quality of Transparency. In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, Rutgers University, Newark, 19-20 maio, 2011.

MONTEIRO, Alessandra. **Aferição do grau de cumprimento às obrigações de transparência ativa constantes da Lei de Acesso à Informação por Universidades**

Federais do Brasil. 2018. 68f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Fundação Getúlio Vargas. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12440>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the law work: The challenges of implementation. *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.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

OSJI. Open Society Justice Initiative. *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.

OSJI - Open Society Justice Initiative. *Access To Information Laws: Overview And Statutory Goals*. Disponível em: <<https://www.right2info.org/access-to-information-laws>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração de Governo Aberto, Brasil*. 2011. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de. *Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo*. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/320641629_Reforma_do_Aparelho_do_Estado_Limites_do_Gerencialismo_frente_ao_Patrimonialismo>. Acesso em: 14 fev. 2019.

PRADO, O. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2432>>. 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.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. *Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência*. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 81 - p. 98, set./dez., 2011. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rmccuerj/article/view/5423>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

RELYEA, Harold C. Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 314-320, abr. 2009. Disponível em: <<https://eric.ed.gov/?id=EJ834485>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

RODRIGUES, Domingos da Costa. **Avaliação de transparência pública em universidades federais: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22796>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ROBERTS, Alasdair. Access to Government Information: An Overview of Issues. 2002. Disponível em: <<https://www.cartercenter.org/documents/1272.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

ROBERTS, Alasdair. A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act. **Public Administration Review**, v. 70, n. 6, November/December 2010. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1527858>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

ROMANELLI, Thais. Tribunal da OEA condena Brasil por crimes na guerrilha do Araguaia. Carta Capital. 15 dez. 2010. Disponível em: <<https://mentenovacu.blogspot.com/2010/12/tribunal-da-oea-condena-brasil-por.html>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

SANTOS, Mônica Augusta dos. **Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das Instituições Federais de Ensino da Região Nordeste**. 2016. 125f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Departamento de Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18672>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark F. (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999. Disponível em: <https://works.bepress.com/andreas_schedler/22/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995. Disponível em: <<https://us.sagepub.com/en-us/nam/institutions-and-organizations/book237665>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SILVA, Pedro Manoel da. **Análise do acesso e da transparência da informação pública nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil**. 2014. 219f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Departamento de Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12942>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SILVA, Clarice Rodrigues da. **Os Efeitos da Participação Social nos Processos Organizacionais do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais - IFNMG**. 2018. 93f.

Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25719>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O acesso à informação na legislação brasileira. *Revista da SJRJ*, v. 19, n. 3, p. 161-181, 2012. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/74939/acesso_informacao_legislacao_souza.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SUK KIM, Pan.; HALLIGAN, John; CHO, Namshin; OH, Cheol H.; EIKENBERRY, Angela M. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, v. 65, n. 6, p. 646- 654, 15 nov. 2005. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00494.x>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

TERRA, Luciana Bonfim. **A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia**. 2014. 103f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17220/1/Dissertacao_Vers%c3%a3o_Final%20Luciana%20Bomfim%20Terra.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. The Anti-Corruption Plain Language Guide. Jul. 2009. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide>. Acesso em: 14 fev. 2019.

TRANSPARÊNCIA pública. Article 19. 2011. Disponível em: <<https://artigo19.org/blog/2011/09/08/transparencia-publica/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

UFBA - Universidade Federal da Bahia. Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016. Disponível em: <<https://www.ufba.br/arquivos/pdi-ufba-2012-2016>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

UFBA - Universidade Federal da Bahia. UFBA em números 2018. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/estatisticas/ufba-em-numeros>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

UHLIR, Paul F. Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público, Brasília, UNESCO, 2006. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137363_por>. Acesso em: 14 fev. 2019.

UNESCO. Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã. Projeto de Cooperação Técnica entre a Controladoria-Geral da União e a UNESCO. Brasília/DF, 2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu/view>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

VENTURA, Kátia Santiago; SIEBRA, Sandra de Albuquerque; FELL, André Felipe de Albuquerque. A importância da visão sistêmica para a implementação da lei de acesso à informação nas instituições: o caso da Universidade Federal de Pernambuco. **Liinc em**

Revista, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 439-451, novembro 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3459>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

VENTURA, Kátia Santiago. **ENTRE O ACESSÁVEL E O ACESSÍVEL: implicações dos padrões de acessibilidade para o acesso às informações públicas em universidades federais brasileiras**. 2015. 146f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Departamento de Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/16944/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20PPGCI%20%282015%29%20KATIA%20SANTIAGO%20VENTURA.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política: volume 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, 'O Federalista'. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. 287p. (Série Fundamentos; 62)

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política: volume 2: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001. 278p. (Série Fundamentos; 63)

ZIELINSKI, Dioleno Zella. **Controle Social da Administração Pública: a Lei de Acesso à Informação na Perspectiva da Dimensão da Accountability Societal**. 2015. 128f. 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.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO

PESQUISA: A UFBA E SUA RELAÇÃO COM A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

Prezado respondente, obrigado por ceder seu tempo para nos ajudar a entender a Universidade Federal da Bahia e seus desafios.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) entrou em vigor no ano de 2012, se tornando uma ferramenta de promoção da transparência e eficiência no setor público. Diante disso, a presente pesquisa traz algumas perguntas, de forma a mapear, na UFBA, qual a relação desta Instituição com a Lei de Acesso à Informação e quais as medidas possíveis para sua melhor implementação.

Agradecemos sua colaboração ao responder as questões apresentadas neste questionário e, desde já, asseguramos a preservação dos dados coletados e o seu uso para fins exclusivamente acadêmicos.

Orientadora: Doraliza A. Abranches Monteiro (doralizamonteiro@gmail.com);

Pesquisador: Rodrigo Saraceno Tel: (71) 999459968 (saracenoadv@gmail.com; rsaraceno@ufba.br)

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela - Telefone (71) 3283-7309

Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

Tempo estimado de Resposta: 05-10 min.

1. SOBRE VOCÊ

Queremos saber qual seu vínculo profissional com a UFBA; há quanto tempo está na instituição; em que tipo de unidade está lotado(a); e se trabalha com atendimento ao público discente ou de fora da UFBA

1. VÍNCULO PROFISSIONAL COM A UFBA (se "outro", informe qual): *

Check all that apply.

Servidor Técnico-Administrativo – Administrador

Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Superior

Servidor Técnico-Administrativo – Assistente em Administração.

Servidor Técnico-Administrativo – Outro Cargo de Nível Médio

Auxiliar em Administração

Other: _____

2. TEMPO DE VINCULAÇÃO PROFISSIONAL COM A UFBA COMO SERVIDOR (em anos completos, ex: 10). _____

3. UNIDADE DE LOTAÇÃO: _____

4. GRAU DE ESCOLARIDADE(COMPLETO): *

FUNDAMENTAL; MÉDIO; SUPERIOR; ESPECIALIZAÇÃO (LATO SENSU); MESTRADO; DOUTORADO; Other:

5. IDADE (em anos completos. Ex: 31): *

6. GÊNERO:

Feminino; Masculino; Outro / Prefiro não Responder

2. SOBRE SEU TREINAMENTO COMO SERVIDOR

Queremos saber sua percepção em relação aos treinamentos oferecidos pela UFBA nas habilidades de atendimento ao público, noções de Lei de Acesso à Informação e gestão de documentos. Os quesitos a seguir deverão ser respondidos conforme a seguinte escala:

1 - Discordo Totalmente; 2 - Discordo Parcialmente; 3 – Indiferente; 4 - Concordo Parcialmente; 5 - Concordo Totalmente.

7. A UFBA oferece treinamento que me capacita ao atendimento ao público. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

8. A UFBA oferece treinamento que me capacita para o atendimento a pedidos de informações que estejam disponíveis em meu setor ou unidade. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

9. A UFBA oferece treinamento que me capacita para o gerenciamento de documentos produzidos e recebidos em minha unidade. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

3. SOBRE SUA EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL COM ATENDIMENTO AO PÚBLICO, ATENDIMENTO A PEDIDOS DE INFORMAÇÃO E GESTÃO DE DOCUMENTOS

Queremos saber sua percepção em relação ao seu dia a dia de trabalho, em relação à realização de atividades de atendimento ao público, atendimento a pedidos de acesso à informação e gestão de documentos.

Os quesitos a seguir deverão ser respondidos conforme a seguinte escala:

1 - Discordo Totalmente; 2 - Discordo Parcialmente; 3 – Indiferente; 4 - Concordo Parcialmente; 5 - Concordo Totalmente.

10. Meu trabalho envolve o atendimento ao público. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

11. Me sinto confortável exercendo a tarefa de atendimento ao público. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

12. Meu trabalho envolve o atendimento a pedidos de informação. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

13. Me sinto confortável em responder a pedidos de informação relacionados à minha

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

14. Minha unidade ou setor responde a pedidos de informação formulados por e-mail ou diretamente na unidade, entregando a informação solicitada. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

15. Tenho familiaridade com as disposições e princípios da Lei de Acesso à Informação.

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

16. Sei que tipos de informações da minha unidade podem ser disponibilizadas ao público que as solicite. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

17. A Lei de Acesso à Informação influencia o dia-a-dia da minha unidade. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

18. Meu trabalho envolve a gestão (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

19. Me sinto confortável exercendo a tarefa de gerenciamento (recebimento, arquivamento e resgate) de documentos recebidos e produzidos na minha unidade *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

4. SOBRE A POSSIBILIDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO AUTOMÁTICA DE INFORMAÇÕES DE MINHA UNIDADE

Queremos saber a sua percepção sobre a disponibilização automática das informações frequentemente solicitadas, por meio eletrônico.

20. Seria positivo se as informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor fossem disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

21. Na minha unidade ou setor as informações solicitadas com maior frequência já são disponibilizadas em meio eletrônico, sendo alimentadas manualmente por servidores da unidade. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

22. As informações solicitadas com mais frequência na minha unidade ou setor são disponibilizadas em meio eletrônico, de forma automatizada. *

Discordo Totalmente 1 2 3 4 5 Concordo Totalmente

Observações finais

Reservamos esse espaço para eventuais informações que você entende úteis para o entendimento de suas respostas, críticas ou sugestões sobre esse instrumento de Pesquisa. Desde já agradecemos profundamente pelo seu tempo e resposta a esse questionário.

23. Eventuais informações complementares, críticas e sugestões.