



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

LUIZ FELIPE CARDOSO

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: TRANSPARÊNCIA
ATIVA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS E
ESTADUAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Brasília – DF

2023

LUIZ FELIPE CARDOSO

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: TRANSPARÊNCIA ATIVA NAS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS FEDERAIS E ESTADUAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Dra. Jessica Eloísa de
Oliveira

Brasília – DF

2023

LUIZ FELIPE CARDOSO

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: TRANSPARÊNCIA ATIVA NAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS E ESTADUAIS DAS CAPITAIS
BRASILEIRAS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do(a) aluno(a)

Luiz Felipe Cardoso

Dra. Jessica Eloísa de Oliveira
Professora-Orientadora

Doutor, Diego Mota
Professor-Examinador

Mestre, Guilherme Fortuna
Convidado Externo-Examinador

Brasília, 19 de Dezembro de 2023.

Dedico este trabalho aos meus pais e ao meu irmão, pelo apoio que sempre proporcionaram ao longo dessa jornada, sempre favorecendo o meu aprendizado e o meu crescimento profissional. Dedico aos meus avós e a minha namorada, que celebram comigo cada etapa conquistada, dando incentivos e inspirações para superar mais este desafio.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo descrever o desempenho da transparência ativa nas universidades públicas federais e estaduais das capitais brasileiras. Foi realizado um levantamento teórico, com a legislação que regulamenta o direito de acesso à informação e a transparência ativa. A metodologia utilizada foi de natureza descritiva e abordagem qualitativa. O processo de coleta de dados, referente à avaliação da transparência ativa, foi realizado, entre os meses de setembro e outubro de 2023, por meio de observação dos sites institucionais de 27 Universidades Federais (uma em cada Unidade da Federação) e de 22 Universidades Estaduais, tendo como referência o Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, elaborado pela CGU. O resultado da pesquisa sobre a transparência ativa apontou que 96,30% das universidades federais disponibilizaram nos seus sites oficiais uma seção específica de “acesso à informação”, ou seja, o percentual aponta que das 27 universidades, 26 têm o menu de acesso à informação. Já o percentual das universidades estaduais alcançou apenas 36,36%, de tal forma que apenas 8 das 22 universidades apresentam o menu de acesso à informação. De outro ângulo a média das universidades federais foi estabelecida em 84,07% da pontuação total da transparência ativa proposta no estudo, tendo em vista que, de acordo com o Guia da CGU, para o órgão ter o maior nível de transparência é preciso apresentar 14 itens de forma obrigatória, sendo eles: Institucional; Ações e Programas; Participação Social; Auditorias; Convênios e Transferências; Receitas e Despesas; Licitações e Contratos; Servidores; Informações Classificadas; Serviço de Informação ao Cidadão – SIC; Perguntas Frequentes; Dados Abertos; Sanções Administrativas; Ferramentas e Aspectos Tecnológicos. Posto isto, foi realizada uma análise de cada item e atribuída pontuação entre 0 e 1, em uma escala de 0,25, cujo item com maior percentual de transparência foi “Informações Classificadas”, seguido do “Serviço de Informação ao Cidadão”. Já os dois piores foram “Sanções Administrativas”, seguido de “Participação Social”. Nas estaduais a média foi de 45,86%, sendo que o primeiro item foi “Licitações e Contratos”, seguido de “Perguntas Frequentes”, já os dois últimos foram “Sanções Administrativas” e “Participação Social”. A partir disso foi elaborado um ranking com a classificação das instituições, de acordo com a pontuação estabelecida nos critérios da pesquisa. O resultado desse ranking apontou em primeiro lugar, nas federais, a Universidade de Brasília – UnB, e em segundo lugar a Universidade Federal do Amapá- UNIFAP, ambas atingindo o total de 14 pontos. Nas últimas posições, ficaram a Universidade Federal do Maranhão – UFMA e a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. No resultado das universidades estaduais, a primeira colocada foi a Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, seguida da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR. As últimas posições foram ocupadas pela Universidade do Tocantins – UNITINS, e pela Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Palavras-chave: Acesso à informação. Transparência pública. Universidades Públicas.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1 Contextualização	6
1.2 Formulação do problema	8
1.3 Objetivos Geral e Específicos.....	9
1.4 Justificativa.....	10
2. REVISÃO TEÓRICA.....	12
2.1 Do Estado Patrimonialista ao Gerencial.....	12
2.2 O direito à informação	14
2.3 A transparência nas ações da Administração Pública	15
2.4 A lei de acesso à informação pública	16
2.4.1 Transparência Ativa e Passiva.....	20
2.5 Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.....	23
2.5.1 SIC Eletrônico	24
2.6 Transparência nas Universidades Públicas.....	25
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	29
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	29
3.2 Procedimento de coleta e de análise de dados	30
4. ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA	33
4.1 Análise das Universidades Estaduais	35
4.2 Análise das Universidades Federais	41
4.3 Comparativo entre a transparência das universidades estaduais e federais.....	45
5. CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS	49

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A transparência nas ações e nas atividades públicas é um atributo imprescindível de um regime democrático de direito, razão pela qual possibilita qualquer pessoa o direito acompanhar e denunciar abusos, desvios ou eventuais falhas (Rodrigues, 2014). Significa dizer que não interessa a ninguém, em uma sociedade democrática e aberta, atos secretos, assuntos proibidos ou tratados a portas fechadas, sem que o cidadão tenha ciência e mecanismos para fiscalizá-los e combatê-los.

Desta feita, com o fim dos regimes totalitários, chega-se ao fim a “cultura do sigilo”, onde não há mais a ausência de informações. E, nessa seara, os estados democráticos inserem em suas Constituições o direito de acesso à informação como um direito fundamental, desenvolvendo toda uma legislação infraconstitucional regulamentadora.

No mundo contemporâneo um governo do tipo democrático exige, como indispensável condição de sustentação política, uma cadeia constante de divulgação das informações sobre os negócios públicos a todos os cidadãos. Tal feita estimula o pensamento coletivo, faz seu acolhimento e o devolve mais transparente, esclarecendo os motivos da decisão tomada. Esse movimento cíclico participativo e informativo faz a coletividade transitar de um estado de consciência política difusa a um estado de consciência mais concentrado, possibilitando uma ideia política comum e influenciando diretamente as decisões governamentais.

De acordo com o manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios, da Controladoria Geral da União:

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas (Brasil, 2013, p. 6).

Visando estabelecer este direito, foi sancionada e entrou em vigor, em 16 de maio de 2012, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. O normativo definiu procedimentos, prazos e responsabilidades do direito genérico de acesso à informação que já tinha sido estabelecido pela própria carta política de 1988.

Em paralelo, a legislação acerca do direito de acesso à informação já contava com outras normas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei nº 101/2000), a Lei do

Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) e a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/1997), entre outras. A Lei do Habeas Data regula o direito de acesso às informações em banco de dados públicos. A LRF se coaduna com transparência fiscal e equilíbrio das contas públicas e a lei do processo administrativo garante alguns direitos de informação aos administrados no âmbito de um processo administrativo federal (Brasil, 1997, 1999, 2000).

O conceito de transparência ativa, que é a divulgação de dados e informações independentemente de solicitação, foi reforçado na lei de acesso à informação, entretanto, bem antes, no ano de 2004 foi lançado o Portal da Transparência Pública, por meio do qual já era possível acompanhar informações atualizadas diariamente sobre a execução do orçamento e obter dados sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos).

A lei de acesso à informação deve ser aplicada pelos três Poderes da União, incluindo os Tribunais de Contas e Ministério Público e pelas três esferas de Governo: Federal, Estadual e Municipal. Também são obrigadas as entidades privadas sem fins lucrativos a tornarem públicas as informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. A fim de que esse direito de acesso seja garantido, foram estabelecidos dois responsáveis para garantir o cumprimento da LAI, a autoridade de monitoramento e a Controladoria-Geral da União-CGU. De acordo com a previsão expressa no Art. 67 do Decreto 7.724/2012, que regulamentou a LAI, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade deve designar alguém que lhe seja diretamente subordinado, para exercer a função de autoridade de monitoramento da LAI. Geralmente esse papel é desempenhado por algum integrante do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC ou por algum servidor da Ouvidoria do órgão.

O presente estudo tem como foco principal a análise da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como lei de acesso à informação – LAI e sua aplicação, no tocante à transparência ativa, nas universidades públicas federais e estaduais das capitais do país, e surgiu como interesse a partir de pesquisa anterior desenvolvida por Abdalla, Lima e Oliveira (2020), que teve como objetivo avaliar se as 63 universidades federais do país são transparentes nos aspectos da transparência ativa e passiva estipulados pela Lei de Acesso à Informação. Os resultados de cada transparência foram positivos, mas assimétricos, revelando um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, haja vista a porcentagem de respostas dentro da população estudada (71%), em detrimento da transparência ativa (56%).

Desse modo, as universidades públicas, tanto federais quanto estaduais, enquanto instituições integrantes do Poder Executivo, foram escolhidas para que se pudesse avaliar o

nível de transparência ativa que estão entregando à sociedade, uma vez que estas são responsáveis pela disseminação do conhecimento, provedoras de desenvolvimento social e têm compromisso com o exercício da cidadania e democracia, somada ao fato de que a transparência pública se correlaciona com todas essas áreas.

1.2 Formulação do problema

A Constituição de 1988 trouxe no rol de direitos e garantias fundamentais, o direito de acesso à informação, temática imprescindível para sustentar o Estado democrático de direito, bem como para se legitimar as ações estatais e da administração pública sobre seus administrados.

A carta de 1988 também estabeleceu como um de seus princípios a gestão democrática na educação. A institucionalização da Gestão Democrática como princípio constitucional representou uma conquista para o movimento que buscava a democratização da educação (Arruda e Colares, 2015, p. 239).

De acordo com o art. 5º, inc. XIV, da Constituição, “É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (Brasil, 1998).

A liberdade de informação “diz respeito ao direito individual de comunicar livremente os fatos e ao direito difuso de ser deles informado” (Barroso, 2004, p.18). A liberdade de informar, portanto, está relacionada a divulgação dos fatos.

No entanto, tratando-se de órgãos públicos, os destinatários da informação têm o direito de receber a notícia fidedigna e livre de posições subjetivas ou doutrinárias. É a informação a possibilidade de conhecimento de todos os atos da vida pública pela cidadania, sem qualquer obstáculo (Lembo, 2007, p.191).

Deste modo, a Lei de Acesso à Informação regula, em especial, o artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que, no seu inciso XXXIII, descreve:

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 (Brasil, 2011).

Historicamente, a criação de instituições de ensino superior, no Brasil, foi definida como competência do Congresso pela Carta constitucional do ano de 1891, em que foi estabelecida a competência privativa do congresso em legislar sobre o ensino.

Entre os anos de 1945 e 1968 o Brasil passou pela reforma de todo o sistema de ensino e paralelamente a isso, o Congresso em 1961, aprovou a primeira LDBEN que defendia a iniciativa privada das universidades, acenando assim a “liberdade” do ensino. A Lei nº 4.024/61 estabeleceu normas sobre a finalidade da educação, o direito à educação, a administração do ensino, o sistema de ensino, no qual a educação de grau superior poderia ser ministrados agrupados, ou não em universidades.

A participação social na gestão das instituições de ensino superior públicas foi estabelecida expressamente, na Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, no Art. 56: “As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (Brasil, 1996).

Para que o livre fluxo de ideias e informações sejam garantidos, é extremamente importante que os órgãos públicos, e as universidades estudadas neste trabalho são todas públicas, facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público. E a hipótese de que os aspectos da transparência ativa estão sendo, de fato, aplicados no âmbito das universidades públicas, é o que esse estudo se propõe a investigar, por meio da seguinte questão de pesquisa: Qual o desempenho das universidades públicas federais e estaduais das capitais brasileiras em relação a transparência ativa?

No aspecto da relevância social, a resposta à hipótese pode revelar um possível aprimoramento da gestão das informações, favorecendo a consolidação da gestão democrática. A ideia é que os resultados aqui encontrados possam servir ao aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e estímulo à participação e ao controle social nas instituições públicas de ensino superior do país .

1.3 Objetivos Geral e Específicos

A partir do contexto apresentado, o objetivo principal deste estudo é: descrever o desempenho da transparência ativa nas universidades públicas federais e estaduais das capitais brasileiras.

Os objetivos específicos são:

- Verificar o nível de acesso à informação, por meio da transparência ativa, dos portais oficiais das Universidades Públicas Federais e Estaduais das capitais brasileiras, à luz

do Guia de Transparência Ativa da Controladoria Geral da União.

- Analisar o resultado de transparência ativa aplicado nos sítios oficiais das Universidades Públicas Federais com os dados das Universidades Públicas Estaduais, a partir da análise do menu “Acesso à Informação”;
- Elaborar um ranking com o desempenho na transparência ativa das universidades federais e das estaduais das capitais brasileiras.

1.4 Justificativa

De acordo com o art. 8º da Lei de Acesso à informação, a transparência ativa: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (Brasil, 2011).

Na divulgação dessas informações, devem conter, no mínimo: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; e das despesas; além de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

As universidades públicas das capitais do país estão cumprindo seu papel em divulgar para a sociedade, por meio da transparência ativa, todas essas informações a quais estão obrigadas, estão sendo transparentes?

Segundo, Silva e Alves (2015, p. 645), a LAI iniciou “um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público”, pois determinou “a divulgação (ativa ou via solicitação), e não o sigilo, como norma geral para a informação pública, envolvendo o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas”

Alves et al. (2021) relatou que a maioria das pesquisas acadêmicas tem como escopo a avaliação das grandes cidades. García-Sánchez, Aceituno e Domínguez (2013) analisaram a transparência pública de municípios espanhóis com mais de 250 mil habitantes de capitais de províncias. Coelho et al. (2018) estudaram a transparência do Poder Executivo dos estados, capitais e outros municípios brasileiros com mais de 400 mil habitantes. Outro estudo organizado por Michener (2016) avalia apenas estados e capitais. Cruz et al. (2012), assim como Fiirst, Costa, Baldissera e Asta (2017), verificaram o nível de transparência eletrônica dos 100

municípios mais populosos do Brasil.

O censo da Educação Superior no Brasil é uma importante ferramenta para subsidiar o Governo na elaboração, avaliação e controle das Políticas Públicas voltadas ao setor educacional. Além disso, os dados publicados constiuem-se de fonte para o desenvolvimento de estudos e pesquisas das mais variadas vertentes ligadas à temática. Dados do último censo publicado, realizado no ano de 2022, pelo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apontam a existência de 312 Instituições de educação superior públicas no país, das quais 120 são federais (38,5%), 133 são estaduais (42,6%) e 59 são municipais (18,9%). Do total de universidades do país, 56,1% são instituições públicas, sujeitas, portanto, à aplicabilidade da LAI. (Brasil. Inep, 2023).

Deste modo, este estudo se justifica, pois, além de se debruçar sob a literatura que passeia sob os normativos legais que abarcam o acesso à informação e suas diretrizes mostra-se relevante por objetivar a avaliação da transparência ativa das universidades públicas federais e estaduais das capitais brasileiras. Na avaliação de Lima, Abdalla e Oliveira (2020) esse cenário torna-se ainda mais relevante quando se leva em consideração a diversidade de órgãos públicos do Poder Executivo Federal e a sua importância estratégica no que diz respeito à transparência, além de que setores como a educação pública de nível superior, por exemplo, são primordiais no desenvolvimento sustentável da nação em longo prazo e recebem o aporte anual de recursos na ordem de bilhões de reais.

2. REVISÃO TEÓRICA

2.1 Do Estado Patrimonialista ao Gerencial

Ao abordar temas sobre o acesso à informação, transparência e participação social, é necessário conhecer a evolução do Estado Brasileiro. O Estado foi criado para atender às necessidades básicas da sociedade. Deste modo, as demandas públicas são inúmeras e pode-se citar, entre outras, a garantia da ordem, a distribuição de bens e serviços, e os direitos sociais, nos quais se incluem educação, saúde, lazer e segurança.

Durante muito tempo o Brasil viveu as mazelas de um Estado Patrimonialista, no qual os serviços públicos e o próprio patrimônio público eram usados pelos dirigentes e servidores como se fossem particulares, desvirtuando o verdadeiro sentido do interesse público e da atividade prestacional do Estado. O Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. (Bresser-Pereira, 1999).

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. (PDRAE, 1995, p.15)

A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado”. Burocracia é “a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional”. (Bresser-Pereira, 2006, p. 26).

O nascimento da burocracia se deu entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX. em conjunto com o Estado Liberal. O surgimento do capitalismo industrial e o fortalecimento da democracia provocou uma mudança na forma de pensar da sociedade, que passou a exigir uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. Tornou-se necessária uma administração mais racional e impessoal. A administração burocrática trouxe uma série de avanços em relação à administração patrimonialista, dentre eles a impessoalidade,

a racionalidade, o mérito, a profissionalização, o controle. No entanto, surgiram uma série de problemas, que a doutrina convencionou chamar de disfunções da burocracia, entre elas a rigidez e a lentidão.

O excesso de burocratização, de formalismo e despersonalização foi a principal origem das disfunções da burocracia. Esse excesso acarretou a concepção popular de burocracia como um sistema ineficiente, dominado pela “papalada” e por funcionários de mentalidade estreita, incapazes de tomar decisões e pensar por conta própria. Na pedagógica lição de Luis Carlos Bresser Pereira, podemos notar como se deu a decadência da burocracia:

“Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república, que a reforma do Estado ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial” (Bresser-Pereira, 2006, p. 25 e 26).

A administração pública gerencial surge com a crise do Estado, que afetou diretamente o modelo burocrático. Os governos precisavam enfrentar os déficits, como estratégia para reduzir as despesas e tornar a administração mais eficiente. Uma característica da administração pública gerencial que se alinha aos preceitos da ouvidoria, é que ela “...é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos” (Pereira, 2006, p. 28).

“A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.” (PDRAE, 1995, p.16)

Nesse diapasão o controle social constitui-se em processo administrativo de participação aberto a qualquer indivíduo ou grupos sociais determinados, com vista ao aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e à legitimação das decisões da administração pública. “Em face do princípio constitucional do controle, a fiscalização por intermédio do administrado conduz o poder público às melhores decisões a respeito dos interesses pessoais e coletivos.” (Nassif, 2009, p. 52).

2.2 O direito à informação

O direito fundamental de acesso à informação previsto no art. 5.º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988, após diversas previsões isoladas na legislação, ganhou nova roupagem e ampla regulamentação no âmbito da Lei n.º 12.527/2011, a chamada lei de acesso à informação.

Conceitualmente, Alves et al. (2021), define que o direito à informação pode ser definido como o conjunto de princípios legais que visam garantir o acesso a informações sobre pessoas ou organizações, coletadas e armazenadas em bancos de dados públicos ou privados, bem como a informações governamentais.

A Constituição Federal de 1988 estatuiu o direito fundamental de acesso à informação, visto atualmente como imprescindível para a identificação da legitimidade da ação estatal e concretização do Estado efetivamente democrático.

O direito de acesso à informação está em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, *caput*, e artigos seguintes da CF/88. (Mendes, 2015 p. 861)

Também funciona como liberdade de informação, uma vez que essa liberdade é dividida em duas grandes vertentes. Na primeira, garante-se a liberdade na divulgação da informação. De outra parte, garante-se a liberdade de acesso à informação. São os princípios que a LAI impõe à administração pública. Seria a liberdade de informação ativa – que é a liberdade de informar, intimamente ligada à liberdade de imprensa e à liberdade de expressão e da liberdade de informação passiva, que é a liberdade de obter informações, dos órgãos que compõem a Administração pública do Estado. (Tavares, 2010).

Um cuidado que a administração deve ter, e por meio da interpretação do art. 5º, X, da

Constituição percebe-se que a divulgação pública de informações e dados de domínio estatal está condicionada à preservação da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (Brasil, 1988, Art. 5º, X).

A informação sob a guarda do Estado deve ser, em regra, pública, mas um outro cuidado que o legislador teve ao garantir o direito fundamental à informação, foi que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, porém, ressalvadas a garantia de sigilo daquelas que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Sendo o direito de acesso à informação um direito fundamental, está vinculado à noção de democracia, e a transparência é um princípio importante da democracia. “A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, constitui um dos fundamentos da chamada boa governança, entendida como a capacidade de um governo de elaborar e implantar políticas públicas, cumprindo a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública” (Culau e Fortis, 2006).

Assim, a garantia do direito de acesso a informações traz vantagens para a sociedade e para a Administração Pública. De modo geral, o acesso às informações públicas é um requisito importante para a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a participação popular.

2.3 A transparência nas ações da Administração Pública

A exigência de transparência nos órgãos públicos tem relação com princípio da indisponibilidade do interesse público, do patrimônio público, pois a “coisa pública” pertence a todos, à sociedade. Deste modo, diz respeito à exigência de que seja possibilitado, da forma mais ampla possível, o controle da Administração Pública pelos administrados. “A Administração não titulariza interesses públicos. O titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa.” (Mello, 2010, p. 60).

De acordo com Lenza (2012) o princípio da publicidade é ínsito ao Estado democrático de direito e está intimamente ligado à perspectiva de transparência, dever da Administração Pública, direito da sociedade. Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência e seus comportamentos.

Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos a que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. (Mello, 2010, p. 114)

A Lei de Acesso à Informação faz previsão expressa quanto à divulgação de informações de interesse do cidadão, dentre elas, segundo o inciso VII do artigo 7º, as relativas à “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”. Também estatui, através do artigo 8º, um papel ativo do Estado uma vez passa a ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, “independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, obrigados a manter atualizadas as informações disponíveis para acesso. Há uma mudança de paradigma, de uma “transparência passiva”, onde a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade, para uma “transparência ativa”, em que a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação.

Importante esclarecer que é razoável diferenciar a publicidade material de publicidade formal, na medida em que a formal publicação dos atos por meio do diário oficial não garante o pleno conhecimento e o pleno acesso à informação. É bastante comum a confusão que se faz entre a necessidade de transparência na administração pública com a aplicação do princípio constitucional da publicidade (art. 37 da Constituição Federal de 1988). Não há, entretanto, como deixar de recolocar os conceitos de modo a compreender a publicidade como importante instrumento de transparência, contudo, não sendo sua representação suficiente.

A transparência nos atos da administração pública é um importante condutor de controle e legitimação dos atos que esta pratica, colocando-se como critério formal e material de legitimação das suas ações, exigindo não apenas a publicidade, mas a inserção da sociedade no processo de decisão e avaliação das políticas públicas.

A transparência administrativa garante a legitimação material da administração pública e resulta da própria participação do administrado na gestão do interesse público mediante o controle, a fiscalização e a possibilidade de influenciar no processo decisório das medidas que interferem diretamente no seu cotidiano (Martins Junior, 2010, p. 51).

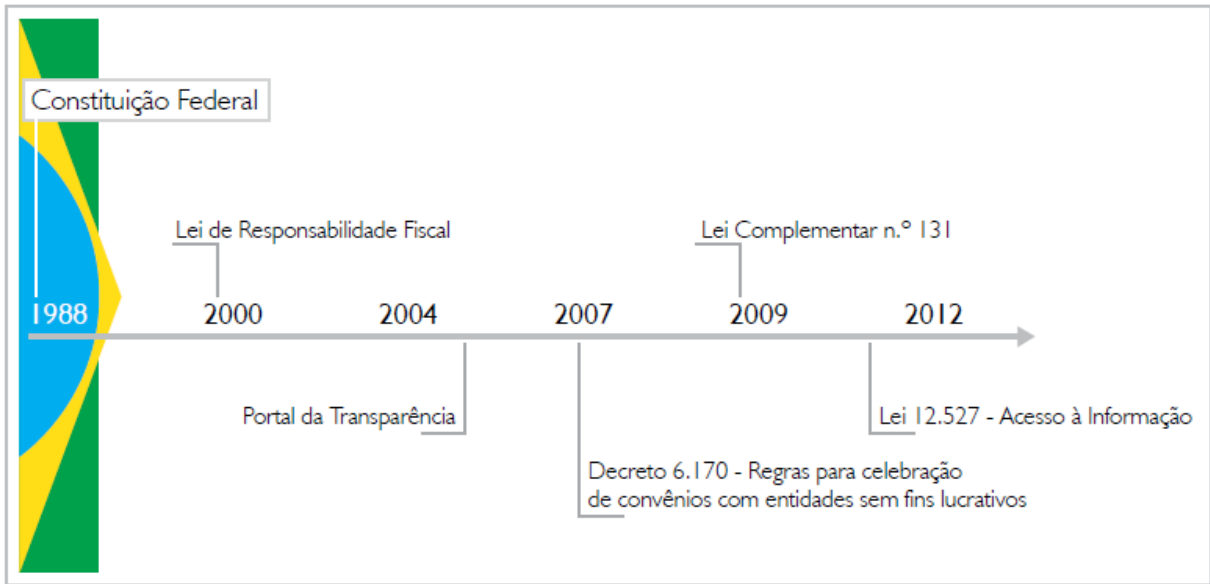
2.4 A lei de acesso à informação pública

Com a aprovação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual entrou em vigor em maio de 2012, se fez regulamentado o direito de livre acesso às informações sob tutela do poder público, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, consolidando o regime democrático do país, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Com a edição deste instrumento normativo, revogou-se a Lei n.º 11.111/2005 que sofria diversas críticas, especialmente pela fixação de prazos indefinidos de informações sigilosas com fundamento em razões de segurança da sociedade ou do Estado.

No período da ditadura militar, o sigilo quase absoluto das ações governamentais era a regra, sob o argumento de pretensas razões de segurança nacional. Nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe de 64, quase inexistia, mesmo internacionalmente, maior preocupação com a transparência dos atos estatais. “Além disso, as características da administração patrimonialista, pré-burocráticas, portanto, eram dominantes, impedindo o nascimento de movimentos pró-transparência” (Lopes, 2007, p. 121). Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação também foram revogados alguns dispositivos da Lei n.º 8.159/91 que trata da gestão documental de informações públicas e da Lei n.º 8.112/90 que é o Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

Isto representou um marco regulatório, uma grande mudança no paradigma da transparência pública, na medida em que estabelece o acesso como regra, e o sigilo como exceção. A partir da vigência do instrumento normativo, qualquer cidadão pode solicitar acesso às informações públicas, seja da administração direta ou indireta, de qualquer dos poderes e entes da federação, desde que não sejam classificadas como sigilosas pelo Estado, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos, os quais serão detalhados oportunamente.

Figura I – Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil



Fonte: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. (BRASIL. CGU, 2013, p.11)

Estabelece o artigo 3º, da Lei de acesso à informação que os procedimentos previstos 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: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública.

...a publicidade ou o direito de acesso às informações administrativas não é um fim em si mesma, mas um meio, um instrumento que existe para viabilizar ou garantir a realização de outros valores sociais aptos a estimular o desenvolvimento (material e espiritual) individual e coletivo da comunidade”; é condição *sine qua non* para o exercício de outros direitos fundamentais: direito à informação, direito de participação política, direito de expressão e opinião. (Rodrigues, 2013, p. 106)

Nesse aspecto, a Lei n.º 12.527/2011, constitui importante veículo normativo que instrumentaliza o cidadão de meios de acesso à informação, seja no âmbito da proteção dos direitos individuais ou na tutela dos direitos coletivos transindividuais, inclusive a previsão de sanção à recusa ou demora no fornecimento da informação ou do local onde possa ser encontrada. (Medeiros, 2021).

A Lei prevê que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, de modo que a Administração possa divulgar de forma proativa as informações de interesse coletivo e geral, tais como: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de despesas e de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. A divulgação dessas informações deve ser feita em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), os quais deverão conter ferramentas de pesquisa de conteúdo, possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos, indicar local e procedimento para contato eletrônico ou telefônico com o órgão, caso seja necessário, e adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade do conteúdo às pessoas portadoras de deficiências. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas publicitárias dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CF, art. 37, §1o). É uma exigência decorrente dos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Um estudo publicado na Revista do Serviço Público, da Escola Nacional de Administração Pública revelou que mesmo com a existência da LAI, em um grupo de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior, ao se analisar os sítios oficiais constatou-se que no próprio menu “Acesso à Informação”, canal imprescindível por onde o órgão público deve fornecer um rol de informações à sociedade, não existia em cerca de 90% das universidades. Abdalla, Lima e Oliveira (2020) concluíram que em 46% dos sites institucionais pesquisados, não foram encontradas informações triviais sobre um órgão público que presta serviços diretamente à sociedade, como endereço, horários e telefones de contato.

“O caráter informativo ou educativo da publicidade pressupõe que a divulgação dos atos seja feita de forma clara e de fácil compreensão pelo público em geral, independentemente de seu grau de cultura”. Implica uma simplificação da linguagem administrativa, como ensina F. Manganaro: “La trasparenza non è solo rispetto delle regole procedurali, ma anche comprensibilità dell’azione amministrativa da parte del cittadino comune. ” (Manganaro, op. cit. *apud* Rodrigues- Rio de Janeiro, 2013, p. 25).

Desta forma, para atender tanto as demandas gerais como as específicas, a Lei 12.527/2011 prevê que o acesso à informação deve ocorrer mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, garantindo-se sempre sua disponibilidade, autenticidade e integridade.

No Brasil, o Governo Federal, encerrado em 2022, sofreu diversas críticas de setores da sociedade civil e da imprensa, por adotar práticas que iam ao desencontro da transparência de informações, como imposição de sigilo a diversos atos de governo, orçamento secreto, dentre outros. Em 2019, um decreto do Governo Federal ampliou o rol de autoridades que teriam competência para classificar informações públicas nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto. Após forte repercussão negativa, o Congresso Nacional derrubou o Decreto editado. (Vilela, 2022).

2.4.1 Transparência Ativa e Passiva

O avanço da tecnologia possibilitou uma mudança social, que atrelou uma maior transparência das informações, contribuindo para uma racionalização da sociedade. Tal fato gera uma maior observância dos indivíduos em relação aos atos públicos, o que faz os governos fornecerem aos cidadãos informações sobre suas operações (Meijer, 2009).

A transparência das informações deve ser avaliada, segundo Michener e Berch (2013), através de dois aspectos: visibilidade (*visibility*), que é a transparência deve ser completa e de fácil acesso, e a capacidade de inferência (*inferability*), onde a transparência da informação deve ser verificável, organizada e simplificada.

A LAI contém comandos que fazem referência à obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas protegidas por algum grau de sigilo.

A iniciativa dos órgãos e entes públicos de disponibilizar informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido formalmente solicitada, é denominada de princípio da “Transparência Ativa”. Diz-se que, nesse caso, a transparência é “ativa”, porque parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade. A transparência ativa gera benefícios tanto para o cidadão, quanto para a administração pública. Para o cidadão, ela busca dar maior transparência aos gastos públicos, ampliando assim a possibilidade de alcançar outros direitos (Araújo e Marques, 2019).

A Lei estimula a iniciativa de transparência. Contudo, os artigos da LAI que fazem referência expressa a iniciativas de Transparência Ativa são:

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:

(...)

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

(...)

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(Brasil, 2011, Art. 3º)

Na concepção de Araújo e Marques, (2019, p. 4) “o principal aspecto da transparência ativa é o dever de órgãos e entidades públicas, em todos os níveis e poderes, de divulgarem, de forma proativa e voluntária” Nesse sentido:

A Transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental (Zuccolotto; Texeira; Riccio, 2015, p. 148).

A LAI, além de estabelecer que a Transparência Ativa é dever dos órgãos e entidades públicas, delimita ainda um rol de informações mínimas que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública, quais sejam:

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

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

III – registros das despesas;

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

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

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(BRASIL, 2011, Art. 8º)

A relação de informações listada no artigo 8º da LAI não é exaustiva, ou seja, segue um rol exemplificativo, o que significa dizer que não são somente estas informações que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública. A relação delimita as informações mínimas que deverão ser divulgadas, cabendo ao órgão ou entidade pública definir outras informações que possam ser de interesse coletivo ou geral e que deverão ser objeto de iniciativas de Transparência Ativa.

No caso do Governo Federal, além de todos os dados relacionados no rol mínimo, o acesso a outras informações adicionais foi franqueado no Portal da Transparência:

- Relação de Ocupantes dos Imóveis Funcionais da União;
- Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS;
- Valores dos Recursos Repassados a Estados e Municípios;
- Remuneração e Subsídios (recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada);
- Resultados de auditorias, inspeções, prestações e tomadas de contas realizadas nos órgãos ou entidades, entre outras.

Como se pode notar, o princípio da Transparência Ativa não se esgota no cumprimento do artigo 8º da LAI, mas é um exercício permanente do órgão ou entidade pública de avaliação das informações que possam ser de interesse coletivo e que, portanto, deverão ser objeto de divulgação.

Assim como estabelece mecanismos da chamada “Transparência Ativa”, a LAI estabelece procedimentos e ações a serem realizados pelos órgãos e entidades públicas de forma a garantir o atendimento ao princípio da “Transparência Passiva”.

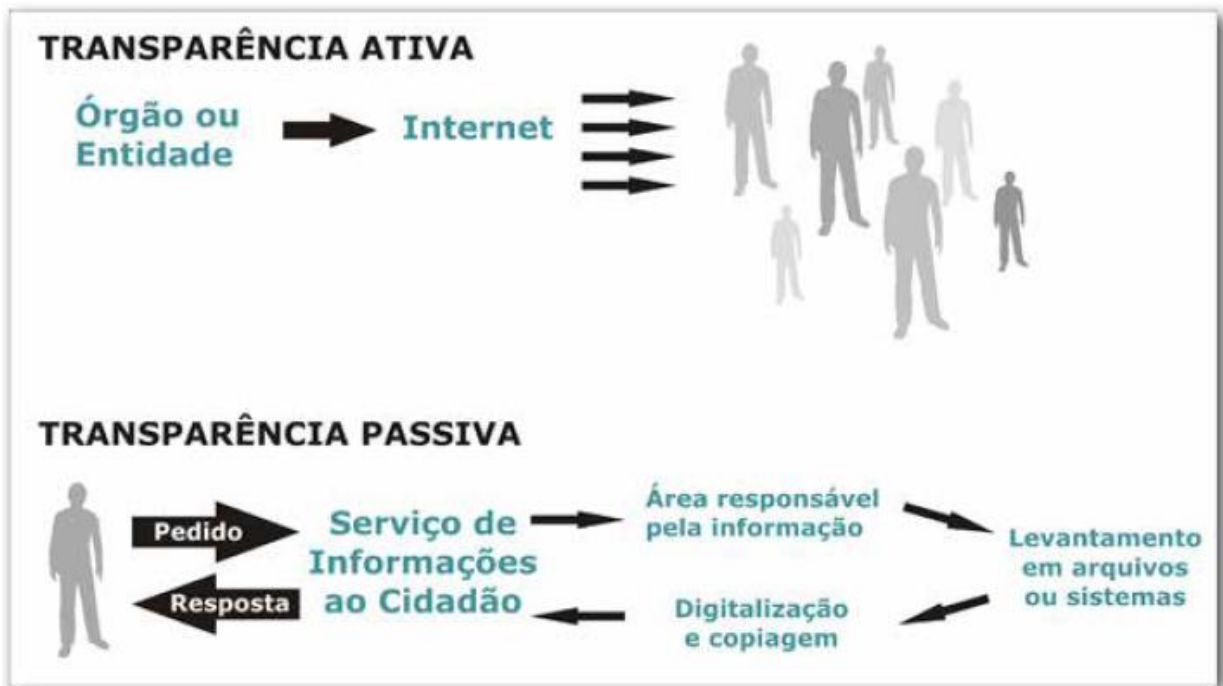
A “Transparência Passiva” se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo.

Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (Brasil, 2011, Art. 10).

Dessa forma, além de disponibilizar informações que o ente federativo julgue ser de caráter público e de interesse coletivo, é também dever do ente garantir que as informações solicitadas pela população sejam atendidas.

Segundo Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), “a transparência passiva representa um ‘teste mais exigente’ dos compromissos com o acesso à informação pública”, dado que “obriga funcionários públicos a responder a demandas não antecipadas de informação de cidadãos em um determinado prazo”, independentemente da agenda de prioridades do órgão.

Figura II - Transparência ativa e transparência passiva



Fonte: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. (Brasil. CGU, 2013, p.17)

2.5 Serviço de Informações ao Cidadão – SIC

A fim de melhor garantir o direito de acesso à informação, a LAI previu o estabelecimento de um local próprio para a instalação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico:

O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

(Brasil, 2011, Art. 9º, I).

Nesse artigo, a LAI define que os SIC's devem contar com uma estrutura que apresente condições para orientar e atender pessoalmente o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar requerimentos de acesso a informações e documentos em geral.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o SIC é uma unidade física existente pelo menos na sede de todos os órgãos e entidades do poder público, em local identificado e de fácil acesso, pronto para atender o cidadão, geralmente funciona nas Ouvidorias dos órgãos. As

ouvidorias públicas são de fundamental importância para o alcance da transparência e ganhou um capítulo próprio nesta produção.

A despeito de a LAI prever que a regulamentação dos SIC's estaduais e municipais fique a cargo de cada um desses entes federados, é certo que todos eles devem contar com estruturas físicas que permitam o atendimento presencial ao cidadão.

Dessa forma, o que o texto da Lei deixou para ser regulamentado por estados e municípios são aspectos operacionais relativos ao funcionamento do SIC, tais como: locais e horários de atendimento, regras de atendimento, entre outros detalhes não estabelecidos taxativamente na LAI para os âmbitos municipal e estadual, mas necessários ao processo de atendimento ao cidadão.

Compete a cada estado e município, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas na LAI, definir regras específicas quanto à criação e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão, conforme estabelecido no art. 45 da LAI.

2.5.1 SIC Eletrônico

Além da obrigatoriedade de um SIC físico, a LAI estabelece ainda que os órgãos e entidades públicas proporcionem meios aos interessados para que estes possam encaminhar pedidos de informação por meio da Internet. A maioria dos órgãos busca uma ferramenta de recebimento de pedidos de informação que, além de ser um “balcão de atendimento virtual”, seja também uma ferramenta de gerenciamento dos pedidos de informação, o que auxilia o trabalho da gestão da informação.

Nesse tipo de serviço o interessado pode, por meio da Internet, fazer o pedido de informação que julgar necessário. A resposta ao pedido também pode ser realizada, pelo órgão público demandado, pela Internet.

A prestação desse serviço pela rede de computadores se mostra uma forma ágil e fácil de atender ao solicitante, que pode obter as informações necessárias sem precisar sair de casa.

A existência desse serviço se mostra vantajosa para a própria Administração Pública, pois com uma maior demanda de pedidos pela Internet, menores são os investimentos necessários para o funcionamento de um SIC físico. Além disso, o gerenciamento dos pedidos de informação feitos pela Internet é facilitado, pois os dados já são organizados de forma inteligente e fornecem informações úteis também para o gestor público, por meio de relatórios gerenciais que revelam: perguntas mais frequentes, setores mais demandados, atendimento a prazos, recursos impetrados, entre outros dados.

Nos casos em que já exista uma lei local sobre acesso à informação, é possível estabelecer em Decreto ou em outra norma infralegal os procedimentos necessários à implantação do SIC físico e eletrônico - se tais aspectos não tiverem sido contemplados no texto legal. Além do Decreto publicado pelo governo federal para orientar seus órgãos (Decreto nº 7.724/2012), diversos outros estados e municípios publicaram sua própria regulamentação.

2.6 Transparência nas Universidades Públicas

Diversas pesquisas têm procurado avaliar como os órgãos públicos brasileiros têm atendido as diretrizes determinadas pela LAI e pelo Decreto n. 7.724/2012. O escopo de pesquisas em transparência pública é muito amplo, e por isso as pesquisas citadas nesta seção referem-se, especificamente, às universidades públicas.

Ventura e Fell (2012) desenvolveram uma pesquisa referente ao cumprimento da LAI e os reflexos de sua aplicação pelas instituições federais de ensino superior da região Nordeste do país. Segundo os estudiosos, os resultados alcançados podem ser considerados preocupantes pois nenhuma das instituições pesquisadas conseguiu disponibilizar todas as informações de divulgação obrigatória. Os autores chegaram à conclusão de que as instituições possuem uma certa resistência ao fornecimento de informações públicas. Não se pode atribuir tal fato à falta de normativos, pois ao longo deste estudo fica notável que LAI é um instrumento legal robusto e que impõe ao administrador público o dever de aplicar o princípio da transparência em suas ações e gestão. Entretanto, tal resultado pode ser uma consequência de um estudo recente logo após o decreto da LAI, 7.724 2012, aonde os órgãos ainda estavam se adaptando para a divulgação das informações.

Silva e Alves Filho (2017) pesquisaram a prática da transparência ativa em 11 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) da Região Nordeste do Brasil. Na análise dos sítios eletrônicos dos Institutos, foram estudados 19 indicadores de transparência ativa, onde foi atribuída pontuação determinada para cada item, que poderia alcançar pontuação máxima de 40 pontos. A pesquisa concluiu que nenhum dos Institutos cumpriram, na íntegra, os requisitos exigidos pela Lei de acesso à informação – LAI. Como exemplos de descumprimentos foram identificados que o acesso do cidadão à seção de respostas às perguntas mais frequentes foi ignorado por sete instituições, o que representou 63,63% do total. Não haviam registros do item licitações dos últimos seis meses, ou estavam com informações incompletas, sem edital, resultado ou contrato celebrado, em 72,72% dos Institutos Federais.

Possamai (2018) nos ensina que ao exigir que informações sejam disponibilizadas em formato aberto, a lei brasileira tornou-se a primeira, mundialmente, a incorporar os princípios de dados abertos governamentais, em especial quanto à transparência ativa.

Outro estudo, realizado por Nascimento e Kerr (2015), teve como objetivo a identificação das categorias informacionais dos dados governamentais abertos disponibilizados por meio da transparência ativa pelas universidades públicas federais do Brasil, em seus respectivos sites, no primeiro triênio de implantação da Lei de acesso à informação. Nessa pesquisa, avaliou-se a adequação das universidades ao mínimo de exigências estabelecidas pelo artigo 8º da LAI. Foi feita pelos autores uma pesquisa documental, que tomou como objeto os documentos eletrônicos publicados nos sites das universidades federais. Ao todo, foram selecionadas 55 universidades, mas somente 45 foram analisadas (81,82%), pois, em 10 instituições, o conteúdo referente ao acesso à informação não foi localizado no site oficial da universidade, a página estava indisponível ou havia o redirecionamento do acesso para um dos portais oficiais de transparência, não contendo quaisquer informações específicas a respeito da instituição. Ao fim do estudo, os autores concluíram que ainda era baixo o percentual de adequação ao rol mínimo de informações que deveriam ser divulgadas de acordo com o art. 8º da LAI. Segundo os resultados dessa pesquisa, 37,27 das universidades pesquisadas cumpriram integralmente os requisitos, entretanto, 18,18% não disponibilizaram nenhuma das informações exigidas pela LAI.

Jardim e Miranda (2015) desenvolveram um estudo sobre a implantação da LAI nas quatro Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro. Foram analisados aspectos arquivísticos do processo de implementação da LAI, entre maio de 2012 e maio de 2014. Na época da pesquisa, concluiu-se que a transparência passiva era mais bem desenvolvida do que a transparência ativa, sendo que a articulação entre os Serviços Arquivísticos e os Serviços de Informação ao Cidadão era muito limitada nas instituições pesquisadas.

Estudo desenvolvido por Minuzzi *et al.*, (2022) verificou a evolução das sete Universidades Federais do Rio Grande do Sul quanto à transparência ativa e seus esforços em oferecer uma *accountability* de qualidade, representada por informações disponíveis, de entendimento claro e oportunas aos propósitos daquelas instituições. De maneira geral, respondendo à pergunta de pesquisa, as instituições evoluíram em suas práticas de transparência ativa, a constatar-se pela média geral final, e individualmente, em que cada instituição aumentou sua nota de 2014 para 2020, exceto UFRGS. Esta nota que, por sua vez, era calculada da seguinte maneira a) Item sem informação – pontuação zero; b) Informação parcial sem registro de atualização - 2,5 pontos; c) Informação parcial com registro de atualização – 5

pontos; d) Informação integral sem registro de atualização – 7,5 pontos; e) Informação integral com registro de atualização – 10 pontos (Minuzzi *et al.*, 2022, p.124).

A relação entre o cumprimento das exigências legais de transparência e o recebimento de recursos públicos, requerem estudos mais profusos, porquanto existem peculiaridades que devem necessariamente ser ponderada (Minuzzi *et al.*, 2022, p.127). Exemplo disso é o fato de que algumas Universidades são responsáveis, também, por hospitais universitários, nas quais suas demandas são distintas das demandas de uma Universidade que não mantém o mesmo serviço.

O Estudo mais robusto envolvendo Universidades Públicas é o artigo publicado na por Abdalla, Lima e Oliveira (2020). O trabalho teve por objetivo avaliar se as universidades federais do Brasil são transparentes, sob a ótica da Lei de Acesso à Informação. Desta forma, o objetivo central da pesquisa era avaliar as transparências ativa e passiva de todas as universidades públicas federais brasileiras.

Os resultados deste estudo revelaram durante a avaliação da transparência ativa de todas as universidades federais que ainda existe um longo caminho a ser percorrido, já que, segundo os autores, o guia da CGU utilizado como protocolo de navegação orientada não vem sendo cumprido em sua íntegra. (Lima, Abdalla, Oliveira, 2020).

Em virtude da falta de padronização das universidades, obteve-se um *corpus* de dados heterogêneo, cujo tratamento exigiu a construção de instrumentos apropriados. Conseqüentemente, o resultado foi que cerca de um pouco mais da metade das universidades (57%) obtiveram pontuação que as classificaram como acima da média no quesito da transparência ativa. (Lima, Abdalla, Oliveira, 2020, p. 256).

A pesquisa teve como resultado um índice de 71% (setenta e um por cento) de transparência passiva e o índice da transparência ativa foi de 56% (cinquenta e seis por cento). Essa diferença entre os tipos de transparência, segundo os autores, revela que, apesar dos obstáculos envolvidos no pedido de informação e das muitas respostas inadequadas obtidas, responder ao cidadão foi considerado, pelas instituições, mais relevante do que disponibilizar informações predeterminadas no site.

Por fim, os autores concluem indicando que a pesquisa teve um caráter censitário, uma vez que a amostra selecionada incluiu todas as universidades federais do território nacional, “sendo capaz de, ao final, proporcionar um verdadeiro “raio-x” dessas instituições.” (Lima, Abdalla, Oliveira, 2020, p. 259).

Os autores pontuaram que a pesquisa mostra-se relevante e útil aos gestores públicos, em especial pelos indicadores criados no processo de avaliação de cada etapa, que podem ser

replicados a outras instituições governamentais, dado que se baseiam em normas preexistentes, como a LAI e o guia da CGU, e recomendam como oportunidade de estudos futuros, o aprofundamento em alguns temas, como a transparência nas universidades estaduais, lacuna que este estudo pretende preencher.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente capítulo tem como objetivo estruturar os métodos de pesquisa e os procedimentos que foram utilizados para o desenvolvimento do estudo. Além disso, foi descrito o tipo de pesquisa, onde o objeto de estudo foi caracterizado, assim como a amostra e a análise de dados.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar a aplicabilidade da lei de acesso à informação nas Universidades Públicas Federais e Estaduais das Unidades da Federação, por meio de levantamento empírico nos portais oficiais de cada instituição. Para se chegar ao objetivo da pesquisa foi realizada uma pesquisa documental que tem como características:

A pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos. Ainda, uma pesquisa é caracterizada como documental quando essa for a única abordagem qualitativa, sendo usada como método autônomo. Porém, também é possível utilizar documentos e análise de documentos como estratégias complementares a outros métodos (Kprika, Scheller, Bonotto, 2015, p.244).

O estudo teve uma abordagem qualitativa que, segundo Merriam (1998), envolve a obtenção de dados descritivos na perspectiva da investigação crítica ou interpretativa. Com isso, para Rodrigues, Oliveira & Santos (2021) pesquisar qualitativamente é analisar, observar, descrever e realizar práticas interpretativas de um fenômeno a fim de compreender seu significado.

O processo de coleta referente à avaliação da transparência ativa, foi feito por meio de observação dos sites institucionais de 27 Universidades Federais (uma em cada Unidade da Federação) e 22 Universidades Estaduais, tendo como referência o Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, elaborado pela CGU. Essa coleta que utiliza uma perspectiva “midiática”, que, conforme estabelecido por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), “[...] consiste na divulgação de informações sobre a contratação de obras, materiais e serviços por parte dos governos, bem como informações sobre o fluxo desse processo, valores, concorrentes e resultados [...]”.

3.2 Procedimento de coleta e de análise de dados

Para a realização da pesquisa, juntamente com a coleta de dados, foi preparado um Protocolo de Pesquisa que, segundo Luna (1998), é a transcrição do método científico à pergunta formulada pelo pesquisador. O quadro abaixo mostra o detalhamento:

Quadro 1 - Protocolo de pesquisa

Revisão de Literatura	Focada nos normativos do direito de acesso à informação, Lei de Acesso à Informação e áreas correlatas.
Questão do Estudo	Qual o nível de transparência ativa das universidades públicas federais e estaduais das capitais brasileiras?
Seleção das Universidades	Foi realizada considerando-se as universidades federais localizadas nas capitais de todos os 26 Estados brasileiros e do Distrito Federal e, ainda, em 22 universidades estaduais, haja vista que não há estaduais em todas as capitais das 27 unidades da federação.
Desenho do Estudo	Foi realizado um estudo qualitativo onde serão observadas categorias e menus divulgados nos portais oficiais da amostra descrita. Neste sentido, será feita a análise dos 14 itens previstos do menu de “Acesso a Informação” apontados no Guia da CGU como balizadores da transparência ativa.
Análise de Conteúdo	A partir da análise dos sítios oficiais será feita a classificação atribuindo notas de 0 a 1 ponto, em intervalos de 0,25 (vinte e cinco décimos), conforme identificada a presença ou a ausência do elemento estudado. A partir daí, deverá ser realizado um estudo comparativo dos níveis de transparência ativa alcançados entre as universidades federais e estaduais, e suas características.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Luna (1998)

O Guia da CGU, foi utilizado como parâmetro na observação sistemática dos sites das universidades. Ele estabelece que deve haver:

Divulgação ativa de dados e informações relativas à Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), nos sites institucionais dos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, deve ser feita em seção específica denominada “Acesso à Informação” e disponibilizada, necessariamente, no menu principal das páginas. (Brasil, CGU, 2022, p. 9).

Com isso, o objetivo foi analisar os sites das Universidades Públicas Federais e Estaduais das Unidades da Federação e observar como as informações definidas pela LAI são disponibilizadas. O Guia da CGU, apesar de ser utilizado para a divulgação ativa de órgãos federais, pode ser utilizado na análise das universidades estaduais pois é mais robusto que o Guia de Transparência para Órgãos Estaduais, de tal maneira que contém mais orientações e sua observância tornam os órgãos mais transparentes.

O menu do “Acesso à Informação” deve ser composto por 14 itens, segundo o Guia da CGU, sendo eles: Institucional; Ações e Programas; Participação Social; Auditorias; Convênios e Transferências; Receitas e Despesas; Licitações e Contratos; Servidores; Informações Classificadas; Serviço de Informação ao Cidadão; Perguntas Frequentes; Dados Abertos; Sanções Administrativas; Ferramentas e aspectos tecnológicos.

Dessa forma, para a estudo da transparência ativa nas Universidades Federais e Estaduais do Brasil, foi realizada uma escala de pontuação do menu de “Acesso à Informação”, conforme Tabela 1, com vistas a analisar os itens descritos no Guia da CGU em cada site. A coleta de dados para a pontuação foi feita entre os meses de setembro e outubro, onde a data e horário, assim como os links para os sites das universidades, podem ser encontrados no [link](#)¹. Essa forma de estudo em análise de conteúdo é citada por Bardin da seguinte maneira:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (Bardin, 2011, p. 47)

Tabela 1 – Escala de pontuação do menu “Acesso à Informação”

Categorização	Pontuação
1 - O objeto não existe.	0
2 - O objeto existe, mas não há informação	0,25
3 - O objeto existe, mas está incompleto e ocorreu uma, ou mais de uma, das situações sendo:	0,5
3.1 - conteúdo incompleto (links com erros, arquivos com informação errada)	
3.2 - informação desatualizada	
4 - Informação mista dentro de um item	0,75
5 - O objeto existe, é completo e possui a informação solicitada	1

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Lima, Abdalla e Oliveira (2020)

¹Link para pontuação e site das universidades:
https://drive.google.com/drive/folders/1uAhrFMFmUib2GStAbAaxQXkrAOsrXxp?usp=drive_link

Com base na Tabela 1 - Escala de pontuação do menu “Acesso à Informação”, foi realizada a análise dos dados coletados e, com isso, atribuída a pontuação para cada item, e do subitem, do menu “Acesso à Informação”. Para itens com pontuação igual a 1, foi considerado que seu conteúdo continha informação completa e pertinente. Para exemplo, nas universidades em que o item “Institucional” atingiu tal pontuação, foi feita a seguinte classificação:

Tabela 2 – Pontuação para o Item Institucional

Institucional	Possui a Informação	
	Sim	Não
Estrutura Organizacional (Organograma)	X	
Competências	X	
Base da Estrutura Organizacional e das Competências	X	
Principais Cargos e Respectivos Ocupantes (“Quem é Quem?”)	X	
Perfil Profissional	X	
Horários de Atendimento	X	
Atos Normativos	X	

Ou seja, para que o item possua pontuação máxima de 1, é necessário que todos os subitens estejam contidos no site de maneira completa. Para atribuição de outras pontuações que não alcançaram a nota máxima de 1 ponto, foi considerada a particularidade estrutural de cada item, podendo ser binário (sim ou não) e a partir disso ter a pontuação estruturada da Tabela 1. A exemplo cada subitem do item Institucional, e para os demais pode encontrar no link², sem a pontuação atribuída.

² https://drive.google.com/drive/folders/1uAhrFMFmUib2GStAbAaxQXkrAOosrXxp?usp=drive_link

4. ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA

Nesse capítulo são apresentados os principais resultados da análise realizada nos portais oficiais das universidades públicas estaduais e federais do Brasil, visando identificar os aspectos da transparência ativa, tendo como base os itens descritos no Guia de Transparência Ativa da Controladoria Geral da União – CGU.

O Guia da CGU exige que a divulgação ativa de dados e informações, para atendimento conforme à Lei nº 12.527/2011 (LAI), nos portais oficiais de todos os órgãos públicos abrangidos pelo normativo, deve ser realizada em seção específica denominada “Acesso à Informação”, e disponibilizada, necessariamente, no menu principal dos sites oficiais dos órgãos. Essa seção, conforme já detalhado no capítulo de métodos e técnicas de pesquisa, é subdividida em 14 submenus, conforme descrito na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Descrição dos submenus do Guia de Transparência Ativa da CGU

Nº	Submenu	Sigla	Página
1	Institucional	“Nesta seção, são divulgadas informações institucionais e organizacionais do (a) [nome do órgão ou entidade], compreendendo suas funções, competências, estrutura organizacional, relação de autoridades (quem é quem), agenda de autoridades, horários de atendimento e legislação do órgão/entidade”.	14
2	Ações e Programas	“Nesta seção, são divulgadas as informações pertinentes aos programas, ações, projetos e atividades implementadas pelo (a) [nome do órgão ou entidade]”.	17
3	Participação Social	“Nesta seção, são divulgadas informações referentes à realização de audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de incentivo à participação popular, realizadas pelo (a) [nome do órgão ou entidade]”.	20
4	Auditorias	“Nesta seção, são divulgados documentos e informações relativos ao dever de prestar contas da Administração Pública. Apresentam-se os responsáveis pela gestão, os relatórios gerenciais e os resultados de inspeções, auditorias e processos de responsabilização realizadas no (a) [nome do órgão ou entidade]”.	21
5	Convênios e Transferências	“Nesta seção, são divulgadas informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros efetuados pelo (a) [nome do órgão ou entidade]”.	23

6	Receitas e Despesas	“Nesta seção, são divulgadas informações sobre a previsão e arrecadação de receita pública e execução orçamentária e financeira detalhada do (a) [nome do Órgão ou entidade]”.	24
7	Licitações e Contratos	“Nesta seção, são divulgadas as licitações e contratos realizados pelo (a) [nome do órgão ou entidade]”.	27
8	Servidores (ou Empregados Públicos)	“Nesta seção, são divulgadas informações sobre concursos públicos de provimento de cargos e relação dos servidores públicos lotados ou em exercício no (a) [nome do órgão ou entidade]”.	30
9	Informações Classificadas	“Nesta seção, são divulgados rol das informações classificadas em cada grau de sigilo e o rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses no âmbito do [nome do órgão ou entidade]. Além disso, são disponibilizados formulários de pedido de desclassificação e de recurso referente a pedido de desclassificação”.	33
10	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	“Nesta seção, são divulgadas informações sobre o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), pertinentes ao seu funcionamento, localização e dados de contato no âmbito do (a) [nome do órgão ou entidade]. Também podem ser divulgados, nesta área, os relatórios estatísticos de atendimento à Lei de Acesso à Informação”.	34
11	Perguntas Frequentes	“Nesta seção, são divulgados os questionamentos frequentemente recebidos pelo(a) [nome do órgão ou entidade].”	36
12	Dados Abertos	“Nesta seção, são divulgadas as ações relacionadas à Política de Dados Abertos no âmbito do(a) [nome do órgão ou entidade], inclusive Plano de Dados Abertos (PDA).”	36
13	Sanções Administrativas	“Nesta seção, são divulgadas todas as sanções administrativas aplicadas pelo(a) [nome do órgão ou entidade] a pessoas, a empresas, a organizações não governamentais e a servidores públicos.”	38
14	Ferramentas e Aspectos Tecnológicos dos Sites Institucionais	Os sites oficiais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão conter ferramentas de pesquisa e transparência proativa.	39

Fonte: elaborado pelo(a) autor (2023)

Dito isso, o presente capítulo é composto de três seções: A primeira apresenta a análise dos 14 submenus/temas do Guia da de Transparência Ativa da CGU nos *websites* das universidades estaduais, onde foi realizada a classificação em ordem decrescente de acordo com as melhores pontuações.

Na segunda seção, a análise é feita nos *websites* das 27 universidades federais, com destaque para os itens que obtiveram as maiores pontuações, sintetizados na Tabela 5.

E, por fim, na terceira seção os resultados das universidades estaduais e federais foram confrontados, delimitados por Região, e também foram comparados com estudos anteriores.

É importante ressaltar que os dados foram analisados em uma data base de 2 anos, ou seja, a publicação para ser recente tem que ser entre 2021 e 2023.

4.1 Análise das Universidades Estaduais

A pesquisa foi desenvolvida observando-se os sítios oficiais de 22 (vinte e duas) universidades estaduais do país, com representação de entidades de todas as cinco Regiões do Brasil: Norte, Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste. Cumpre informar que a Universidade do Distrito Federal- UnDF ainda está em fase de implantação e não foi incluída na pesquisa. A Tabela 4 apresenta o ranking das Universidades, de acordo com a análise dos *websites* e o gráfico 1 demonstra a pontuação de todas as instituições em todos os itens analisados, onde essa classificação pode ser encontrada no [link](#)³.

A análise da transparência ativa aqui se inicia com a identificação da seção específica de “acesso à informação” nos sites oficiais das instituições. Das 22 universidades avaliadas, apenas 8 apresentaram esta seção. Deste modo, aproximadamente 36,36% das universidades estaduais cumpriram com a obrigação legal imposta no art. 8º, §1º da LAI e disponibilizaram nos seus sítios oficiais uma seção específica de “acesso à informação”.

Dos 14 (quatorze) itens analisados do menu “Acesso à Informação”, nenhum deles teve o alcance máximo de 100% (cem por cento), no conjunto de todas as 22 universidades estaduais estudadas. Vale dizer que uma ou outra Universidade não observou na íntegra o que recomenda o Guia da CGU em um ou outro item. Dessa forma, o item que melhor foi observado e cumprido pelas instituições foi “Licitações e Contratos”, normatizado no art. 8º, § 1º inciso IV da LAI, que teve o percentual de 79,5% de observância, conforme se observa no gráfico 1. Este resultado se deu porquanto nenhuma das universidades estaduais tirou nota 0 (zero), e 11 (onze)

³ Link para pontuação e site das universidades:
https://drive.google.com/drive/folders/1uAhrFMFmUib2GStAbAaxQXkrAOsrXxp?usp=drive_link

destas instituições alcançaram a pontuação máxima de 1 (um ponto), sendo elas: Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Universidade do Estado do Pará (UEPB), Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade do Estado do Pará (UEPA), Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Estas instituições divulgaram o inteiro teor dos atos dos processos licitatórios em andamento, assim como os contratos e aditivos contratutais. Vale destacar que apenas uma universidade avaliada ficou com a nota de 0,25 (vinte e cinco décimos) no item Licitações e Contratos, a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, pois o caminho para se chegar ao menu licitações e contratos é confuso e a construção do site não observou que a listagem das licitações devem ser disponibilizadas de maneira estruturada. As demais, por conseguinte, pontuaram igual ou acima de 0,5 ponto, ou seja, atendendo ao mínimo de 50% (cinquenta por cento) do exigido conforme critérios estabelecidos nesta análise.

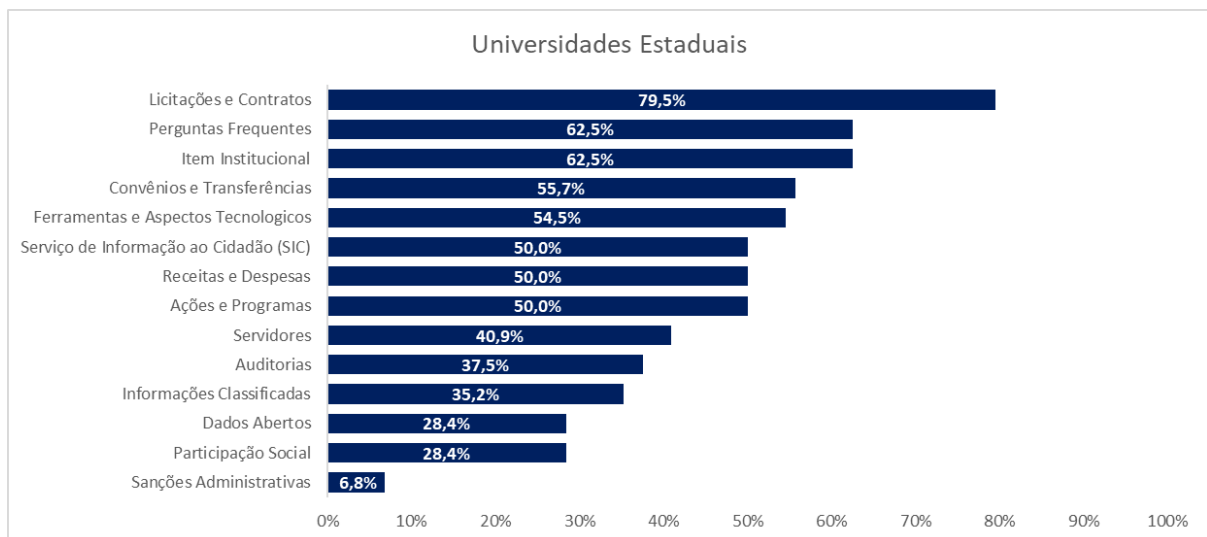
Por este motivo o item licitações e contratos alcançou a nota de 18 pontos em valores absolutos, de um total máximo alcançável de 22 pontos, e um percentual de 79,5%, sendo, portanto, o item melhor observado pelo conjunto da amostra de instituições observadas.

O segundo melhor item avaliado foi o que trata das “perguntas frequentes”. Vale ressaltar que de acordo com o Guia orientador da CGU, nesse tópico devem estar publicadas de forma estruturada e atualizada, as dúvidas mais frequentes dos cidadãos acerca das atividades realizadas pelo órgão ou entidade. Importante consignar que a avaliação, nesta pesquisa, levou em conta a data de atualização do conteúdo. As universidades que tiveram nota 1 estavam com o conteúdo das perguntas frequentes devidamente atualizadas, conforme prevê o art. 8º, § 1º inciso VI, da LAI, e perguntas muito antigas ou com conteúdo ultrapassado não pontuaram.

Diferentemente do item licitações e contratos, no qual nenhuma instituição estadual tirou nota zero na avaliação, na análise das “perguntas frequentes” quatro instituições não pontuaram, sendo duas universidades da Região Nordeste: universidade do Estado da Bahia (UNEB) e universidade estadual do Maranhão (UEMA), e duas da Região Norte, universidade do Estado do Amazonas (UEA) e universidade estadual de Roraima (URRR). Mas o item permaneceu em destaque na transparência ativa das instituições estaduais porque 12 (doze) instituições conseguiram alcançar o topo, pontuando a nota máxima de 1 ponto, foram elas: Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT),

Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Universidade Estadual do Ceará (UECE), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade de Pernambuco (UPE), Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERJ), Universidade Estadual do Amapá (UEAP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), fato que colaborou para que este tema estivesse nos destaques da transparência ativa das universidades estaduais, com 13,75 pontos dentro de 22 possíveis, ou 62,5%, conforme se pode notar nos dados do gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Média do conjunto de itens das Universidades Estaduais



Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Constituem temas com resultados de transparência ativa intermediária nas universidades estaduais: convênios e transferências (55,70%), ferramentas e aspectos tecnológicos (54,50%) Serviço de Informação ao Cidadão (50%), Ações e Programas (50%).

Os menores índices de transparência ativa, inclusive abaixo de 50%, foram identificados nos temas Servidores (40,9%), Auditorias (37,5%), Informações Classificadas (35,2%), Dados Abertos (28,4%), Participação Social (28,4%) e por fim Sanções Administrativa, com apenas (6,8%) de observância.

O item dados abertos, o qual ficou em antepenúltimo, é derivado de da regulamentação federal, a partir do Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Executivo Federal, restrita aos órgãos e entidades de Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Com isso, são raros os Estados que possuem a política de Dados Abertos regulamentadas, não sendo obrigatórios para transparência de informações.

O submenu “Sanções Administrativas”, foi o menor tema observado pelas universidades pesquisadas e, foi também o item pelo qual, sua inobservância, tirou a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) do índice de aproveitamento 100% (cem por cento) em transparência ativa. Apenas a universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) atendeu o exigido na íntegra, e a própria Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) que atendeu parcialmente ao exigido, pontuando 0,5. As demais, todas 20 universidades estaduais não pontuaram e tiveram nota 0 nesse quesito.

Tal fato provém pois “Sanções Administrativas”, por exemplo, é uma obrigação de transparência incluída na Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 29, § 2º, IX). Essa legislação se aplica aos entes subnacionais, desde que adotem os comandos por meio de atos normativos próprios. Observa-se que no estudo de Lima, Abdalla e Oliveira, o item nem está presente, tendo em vista ser um estudo de 2020.

Na avaliação do conjunto total de universidades públicas estaduais, nenhuma delas conseguiu obter os 100% de atendimento à transparência recomendado pelo Guia orientador da Controladoria Geral da União – CGU, de observância obrigatória às Federais, e que nas Estaduais, serve como base orientativa. Entretanto, vale salientar que duas instituições chegaram bem próximo disso e atingiram 96,4% (noventa e seis, quarenta e dois por cento), pontuando 13,50 de um total de 14 pontos, as quais a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) só não atingiu a pontuação máxima no item “Servidores”, haja vista que as informações encontram-se desatualizadas, deixando de pontuar 0,5, conforme apresentado na Tabela 4.

A outra universidade estadual que quase atingiu 100% (cem por cento) de atendimento de transparência ativa em seu sítio oficial foi a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Só não alcançou o resultado máximo por não atendimento ao que prescreve a norma no item “Sanções Administrativas”, uma vez que no menu Acesso à Informação não existe uma aba para o submenu, “Sanções Administrativas” o que dificulta o encontro da informação, incidindo, portanto, na situação 3.1 da Tabela 1 – Escala de pontuação do menu “Acesso à Informação”.

Partindo do pressuposto de que a avaliação envolvendo todos os 14 elementos avaliativos podem gerar uma pontuação de 14 pontos, o resultado geral das universidades estaduais, quanto à transparência ativa não é bom, e conforme os resultados apontam, o processo de divulgação da transparência ativa nesse grupo ainda necessita evoluir. Isso porque grande parte dos sites das instituições estaduais ainda não possuem o menu “acesso à informação”, de tal maneira que dificulta a captação da informação procurada, podendo ela estar em qualquer aba do *website* desejado. Tal fato vai de acordo com a uma pesquisa realizada

por Albertin, Cruciol e Anjos (2018) que tratou sobre as informações mínimas exigidas pela Lei de acesso à informação, nos sítios eletrônicos institucionais de vinte quatro universidades estaduais brasileiras, no ano de 2017. O estudo de 2018 concluiu que nenhuma instituição pesquisada divulgou integralmente as informações mínimas exigidas, e atribuiu média geral de 63,06% de transparência das informações e indicou que apenas 60% das universidades criaram páginas próprias de “acesso à informação”, item obrigatório a todas elas. Como demonstra a presente pesquisa, é notório que o volume de informações aumentou, e os dados estão presentes nos *websites* das instituições, contudo, de maneira desestruturada, com caminhos difíceis para o cidadão leitor encontrar a informação. Em comparativo com o estudo apontando acima e com o resultado da pontuação atribuída em cada item nesta pesquisa, pode-se concluir que não houve uma evolução significativa na estruturação dos portais das universidades estaduais.

Tabela 4 – Ranking Das Universidades Estaduais

Nº	Instituição	Sigla	Estado	Região	Pontuação
1	Universidade Estadual do Rio de Janeiro	UERJ	Rio de Janeiro	Sudeste	13,50
2	Universidade Estadual do Paraná	UNESPAR	Paraná	Sul	13,50
3	Universidade Estadual da Paraíba	UEPB	Paraíba	Centro Oeste	9,25
4	Universidade de Pernambuco	UPE	Pernambuco	Nordeste	9,50
5	Universidade Estadual do Goiás	UEG	Goiás	Nordeste	9,25
6	Universidade do Estado de Minas Gerais	UEMG	Minas Gerais	Sudeste	9,00
7	Universidade Estadual do Ceará	UECE	Ceará	Nordeste	8,75
8	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	UERN	Rio Grande do Norte	Nordeste	7,00
9	Universidade Estadual de Alagoas	UNEAL	Alagoas	Nordeste	6,75
10	Universidade do Estado de Mato Grosso	UNEMAT	Mato Grosso	Centro Oeste	5,75
11	Universidade Estadual do Piauí	UESPI	Piauí	Nordeste	5,75
12	Universidade Estadual do Amapá	UEAP	Amapá	Norte	5,00
13	Universidade Estadual do Maranhão	UEMA	Maranhão	Nordeste	4,25
14	Universidade de São Paulo	USP	São Paulo	Sudeste	4,25
15	Universidade Estadual do Pará	UEPA	Pará	Norte	4,00
16	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	UERGS	Rio Grande do Sul	Sul	4,00
17	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul	UEMS	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste	3,75

18	Universidade Estadual da Bahia	UNEB	Bahia	Nordeste	3,75
19	Universidade Estadual do Amazonas	UEA	Amazonas	Norte	3,50
20	Universidade Estadual de Roraima	UERR	Roraima	Norte	3,50
21	Universidade do Tocantins	UNITINS	Tocantins	Norte	3,50
22	Universidade do Estado de Santa Catarina	UDESC	Santa Catarina	Sul	2,75
				Média	6,42

Fonte: Elaborada pelo autor.

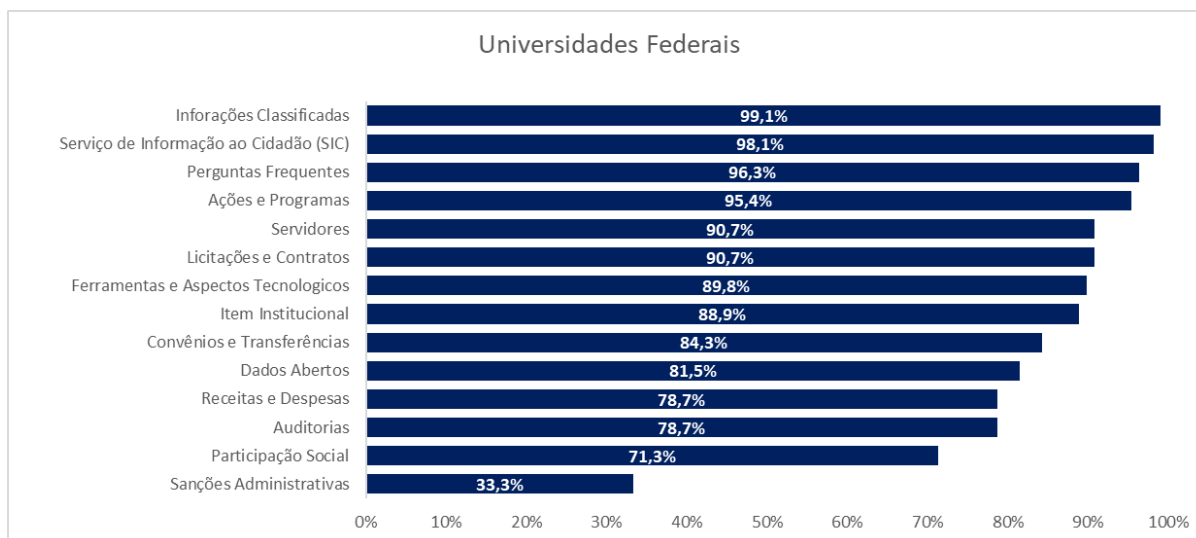
4.2 – Análise das Universidades Federais

A pesquisa foi desenvolvida observando-se os sítios oficiais de 27 (vinte e sete) universidades federais do país, com representação de entidades de todas as capitais de todas as Unidades da Federação brasileira.

O ponto de partida para a análise da transparência ativa aqui foi a existência da seção específica de “acesso à informação” nos sites oficiais das instituições. Das 27 universidades avaliadas, 26 apresentaram esta seção e apenas a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) não possuía uma seção específica de “acesso à informação”. Deste modo, aproximadamente 96,30% das universidades federais cumpriram com a obrigação legal imposta no art. 8º, §1º da LAI e disponibilizaram nos seus sítios oficiais uma seção específica de “acesso à informação”.

Em estudo anterior, de Lima, Abdalla e Oliveira (2020), apenas 7 (sete) das 63 (sessenta e três) universidades federais brasileiras avaliadas disponibilizaram um menu específico de “acesso à informação”. Nesta perspectiva, o estudo atual demonstra que a presença do menu de acesso à informação teve uma evolução considerável, pois no estudo de 2020 pouco mais de 11% das instituições tinham em seus sites o menu do acesso à informação.

Ao avaliar os itens do menu acesso à informação, no estudo das universidades federais, é apresentado, de início, o destaque negativo: O item Sanções Administrativas, com apenas 33,3% de observância, conforme Gráfico 2, teve seu resultado por conta de a maioria das instituições não apresentarem, nos sites, o menu específico com as informações, ou ainda, as universidades que disponibilizaram o menu na sua estrutura não disponibilizaram nenhum tipo de conteúdo, nem a informação de que não havia nenhuma sanção ou processo em andamento. Uma justificativa disso é que o item se trata de uma obrigação recente da transparência ativa, incluída pela Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

Gráfico 2 – Média do conjunto de itens das Universidades Federais

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

De modo diverso ao descrito no parágrafo anterior, em toda a análise realizada, o item Informações Classificadas foi o que melhor desempenho obteve na amostra das universidades federais. De todas as 27 instituições avaliadas, 26 delas pontuaram na nota máxima de 1 (um) ponto, atendendo, na íntegra, os critérios estabelecidos. Apenas a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) não alcançou a máxima pontuação, mas ficou bem próximo e foi avaliada em 0,75 pontos. Desta forma, este foi um item bastante observado pelas universidades federais e estão cumprindo bem o que prevê o art. 30º § 2º da Lei nº 12.527/11, LAI, chegando muito perto dos 100% (cem por cento), alcançando 99,10% do total de pontos possíveis.

No presente estudo, também configuraram temas com resultados de transparência ativa relevantes, acima de 90% de aproveitamento nas universidades federais: Serviço de Informação ao Cidadão (98,1%), Perguntas Frequentes (96,3%), Ações e Programas (95,4%), Servidores (90,7%), Licitações e Contratos (90,7%). Os itens têm seus resultados com pontuação elevada, mas não chegaram ao 100% por conta de que não apresentarem a informação completa em seus sites, assim como as informações de um item estavam em outro menu do “Acesso à informação”, o que ocasionou a perda de pontos.

Os assuntos que ficaram com nível de transparência ativa intermediária na pesquisa foram: item institucional (88,9%), Convênios e Transferências (84,3%), Dados Abertos (81,5%), Receitas e Despesas (78,7%) e Participação Social (71,3%). Embora tenham alcançado um alto percentual nesses temas, com destaque na pontuação, haviam informações

que não estavam presentes em seus menus, essas que são obrigatórias segundo o Guia de Transparência da CGU, o que levou a uma pequena perda de pontos na avaliação. Como exemplo, vale ressaltar que no item Convênios e Transferências é obrigatório o link da Plataforma + Brasil, contudo cerca de 33,3% das universidades não apontavam esse link em seus sítios. Outro exemplo foi o item Receitas e Despesas, onde cerca de 41% das universidades não disponibilizaram nenhuma informação do item 6.5 do Guia, referente a “Notas Fiscais Eletrônicas”.

A partir da análise do menu “Acesso à Informação”, foi constatado que dentre as Universidades Federais, merecem destaque a Universidade Federal de Roraima (UFRR) e a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), curiosamente duas Federais situadas na região norte do país. De igual modo, merecem registro de destaque a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), ambas situadas na região Centro Oeste. As referidas instituições alcançaram a pontuação máxima, 14 pontos (100%), na escala de avaliação em todos os 14 submenus de acesso à informação, o que atende na íntegra o que preceitua a Lei de Acesso à Informação – LAI - conforme Tabela 5, assim como a classificação das pontuações item por item no [link](#)⁴.

Tabela 5 – Ranking Das Universidades Federais

Nº	Instituição	Sigla	Estado	Região	Pontuação
1	Universidade de Brasília	UNB	Distrito Federal	Centro Oeste	14,00
2	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	Amapá	Norte	14,00
3	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste	14,00
4	Universidade Federal de Roraima	UFRR	Roraima	Norte	14,00
5	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Amazonas	Norte	13,00
6	Universidade Federal do Piauí	UFPI	Piauí	Nordeste	13,00
7	Universidade Federal do Tocantins	UFT	Tocantins	Norte	13,00
8	Universidade Federal do Acre	UFAC	Acre	Norte	12,75
9	Universidade Federal de Rondônia	UNIR	Rondônia	Norte	12,75

⁴ https://drive.google.com/drive/folders/1uAhrFMmUib2GStAbAaxQXkrAOosrXxp?usp=drive_link

10	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	São Paulo	Sudeste	12,25
11	Universidade Federal de Sergipe	UFS	Sergipe	Nordeste	12,25
12	Universidade Federal do Pará	UFPA	Pará	Norte	12,00
13	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Rio de Janeiro	Sudeste	12,00
14	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Rio Grande do Norte	Nordeste	12,00
15	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Espírito Santo	Sudeste	11,75
16	Universidade Federal do Goiás	UFG	Goiás	Centro Oeste	11,75
17	Universidade Federal do Goiás	UFG	Goiás	Centro Oeste	11,50
18	Universidade Federal do Ceará	UFC	Ceará	Nordeste	11,25
19	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Rio Grande do Sul	Sul	11,25
20	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Minas Gerais	Sudeste	11,00
21	Universidade Federal da Bahia	UFBA	Bahia	Nordeste	10,75
22	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Paraíba	Nordeste	10,75
23	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Alagoas	Nordeste	9,75
24	Universidade Federal do Mato Grosso	UFMT	Mato Grosso	Centro Oeste	9,75
25	Universidade Federal do Paraná	UFPR	Paraná	Sul	9,75
26	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Maranhão	Nordeste	9,00
27	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Santa Catarina	Sul	8,75
				Média	11,77

Fonte: Elaborada pelo autor.

4.3 Comparativo entre a transparência das universidades estaduais e federais

As análises das federais demonstraram que a Região Norte é a mais transparente quando se trata do Acesso à Informação, tendo uma média de 13,07, seguido da região Centro Oeste, com uma média de 12,31. Contudo, na análise das universidades estaduais, a região Norte apresentou o menor nível de transparência, obtendo uma média de 3,90. Já a região sudeste ficou em primeiro lugar, com uma média de 8,92. A Tabela 6 apresenta o comparativo das médias entre as universidades, essa que foi calculada a partir do somatório total de cada região, dividido pelo total de universidades avaliadas.

Tabela 6 – Comparativo por região

Região – Federais	Média	Região - Estaduais	Média
Norte	13,07	Sudeste	8,92
Centro Oeste	12,31	Nordeste	6,88
Sudeste	11,69	Sul	6,75
Nordeste	11,17	Centro Oeste	6,58
Sul	9,92	Norte	3,90

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Um fato interessante nessa análise da transparência ativa das universidades federais e estaduais, foi a pontuação em que as universidades do Estado de Santa Catarina obtiveram, nos quais, em ambos os rankings, ocuparam a última colocação. A pontuação tão baixa adveio porquanto tiraram nota zero em alguns itens como por exemplo: Participação Social e Dados Abertos.

Em comparação com as universidades estaduais, as federais e foram mais efetivas no item Sanções Administrativas, embora também tenham ficado bem aquém do esperado. Das 24 universidades federais pesquisadas, apenas 11 pontuaram: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Fundação Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Este fato revela um aspecto da pesquisa que, talvez, mereça um estudo mais aprofundado para

identificar as causas dessa falha generalizada nos sítios oficiais, de um índice tão grande de não atendimento ao que prevê a legislação da transparência ativa no submenu “Sanções Administrativas”.

O presente estudo também constatou que houve uma clara evolução nos aspectos da transparência ativa nas Universidades federais, em relação aos resultados da pesquisa desenvolvida por Abdalla, Lima e Oliveira (2020). Como exemplo, pode-se citar o menu “Acesso à Informação”, canal imprescindível por onde o órgão público deve fornecer um rol de informações à sociedade, que, naquela pesquisa, não existia em cerca de 90% das universidades, e nesta pesquisa apenas 1 (uma) universidade, a UFAM, deixou de observar. Além disso, em 46% dos sites institucionais pesquisados, daquele estudo, não foram encontradas informações triviais sobre um órgão público que presta serviços diretamente à sociedade, como endereço, horários e telefones de contato, situação bastante diferente evidenciada neste estudo.

Dito isso, os resultados demonstraram que as universidades federais estão cumprindo melhor o seu dever de disponibilizar à população informações em seus sítios oficiais (transparência ativa), tendo em vista que, realizando um comparativo com as universidades estaduais, a pontuação média do conjunto de itens de transparência ativa avaliados daquelas universidades ficou em 11,77 pontos (84,07%) e destas ficaram em 6,42 (45,86%), das universidades federais.

5. CONCLUSÃO

A monografia ora desenvolvida pretendeu analisar os níveis de transparência ativa nas universidades públicas, estaduais e federais, das capitais brasileiras.

Neste cenário o referencial teórico utilizado foram as normas jurídicas criadas a partir do direito fundamental à informação, garantido pela constituição, e estabelecido a partir da edição da Lei de Acesso à Informação – LAI.

O segundo capítulo do estudo apresentou uma vasta “Revisão Teórica”. Dividido em seis subcapítulos, nos quais os principais temas alusivos ao objetivo do trabalho foram explorados, a fim de se construir o arcabouço teórico necessário ao desenvolvimento da pesquisa.

O estudo se propôs a alcançar dois objetivos específicos: verificar o nível de acesso à informação, por meio da transparência ativa, dos portais oficiais das universidades públicas federais e estaduais das capitais brasileiras, à luz do Guia de Transparência Ativa da Controladoria Geral da União e analisar o resultado de transparência ativa aplicado nos sítios oficiais das universidades públicas federais com os dados das universidades públicas estaduais, a partir da análise do menu “Acesso à Informação”, e elaborar um ranking com a pontuação das Federais e das Estaduais.

O resultado da pesquisa sobre a transparência ativa apontou que 96,30% das universidades federais disponibilizaram nos seus sítios oficiais uma seção específica de “acesso à informação” e desta forma cumpriram com a obrigação legal imposta no art. 8º, §1º da LAI. Já o percentual das universidades estaduais alcançou apenas 36,36%, ficando muito aquém do esperado. Em outra vertente, a média das universidades federais atingiu 84,07% da pontuação total da transparência ativa proposta no estudo, seguido das estaduais com 45,86%.

No estudo da transparência ativa foram avaliados 14 temas do menu “acesso à informação”: Institucional; Ações e Programas; Participação Social; Auditorias; Convênios e Transferências; Receitas e Despesas; Licitações e Contratos; Servidores; Informações Classificadas; Serviço de Informação ao Cidadão; Perguntas Frequentes; Dados Abertos; Sanções Administrativas; Ferramentas e aspectos tecnológicos. A avaliação levou em conta a presença dos itens nos sítios institucionais, e foi atribuída maior pontuação mediante a verificação de todos os parâmetros definidos no Guia orientador da CGU. Alguns itens podem ter sido considerados ausentes e, desta forma, desconsiderados ou atribuída menor pontuação devido ao cumprimento parcial dos requisitos.

Evidenciaram-se com maior alcance de transparência ativa, nas instituições federais, os assuntos: Informações Classificadas, Serviço de Informação ao Cidadão, Perguntas Frequentes, Ações e Programas, Servidores, Licitações e Contratos. Nas estaduais destacaram-se os temas: Licitações e Contratos, Perguntas Frequentes e Institucional.

Os tema que obteve pior desempenho de transparência ativa no acesso à informação foi Sanções Administrativas, tanto nas instituições estaduais quanto federais.

Quanto ao segundo objetivo específico, a partir da análise dos dados das universidades estaduais e federais foi elaborado um ranking com a classificação das instituições, de acordo com a pontuação estabelecida nos critérios da pesquisa.

A média aritmética geral envolvendo todas as universidades abarcadas no estudo foi de 9,37 pontos. A pontuação máxima que cada universidade poderia alcançar é de 14 pontos. Partindo dessa premissa, as universidades federais foram bem mais efetivas e cumpriram com seu papel de transparência ativa, pois 25 das 27 universidades aferiram nota superior à média de 9,37 pontos, enquanto que nas estaduais apenas 4 instituições superaram esta nota.

Uma possível causa do baixo desempenho experimentado pelas universidades estaduais reside no fato de que essas instituições não estão obrigadas a seguir à risca o guia metodológico da CGU, de observância obrigatória às universidades federais.

Dito isso, considerando os critérios estabelecidos, os instrumentos, etapas e campo de atuação elencados nesse trabalho, foi possível atender ao objetivo geral e analisar a aplicabilidade da transparência ativa nas universidades públicas federais e estaduais das capitais brasileiras.

Uma limitação se refere ao aspecto da subjetividade na leitura dos dados e atribuição da pontuação como critério de classificação pelo pesquisador. A depender de quem for realizar a pesquisa, a interpretação dos dados pode levar a resultados diferentes, haja vista a maior ou menor familiaridade com as informações das instituições de ensino.

Como sugestão de pesquisa a estudos futuros, utilizando-se de metodologia correlata no aspecto do acesso à informação, poder-se-ia investigar por que as universidades federais e estaduais da Região Norte do país apresentam resultados tão dissonantes entre si na transparência ativa? Uma outra temática de pesquisa que poderia ser realizada: um comparativo dos níveis de transparência ativa e passiva entre Universidades Federais e os Institutos Federais de educação. E, como terceira e última sugestão, uma pesquisa sobre os níveis de transparência aplicados nos Hospitais Universitários federais do país.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. M.; LIMA, M. P.; OLIVEIRA, L. G. L. **A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação.** *Revista do Serviço Público.* Brasília-DF, ENAP, 2020.

ALBERTIN, E.; CRUCIOL, J. H.; ANJOS, R. **Evidenciação das informações mínimas exigidas pela lei de acesso à informação (Lei nº12.527/2011): nível de transparência dos portais on-line das universidades estaduais do Brasil.** *Revista de Informação Contábil,* Recife, v.12, n. 2, p. 34-46, 2018.

ALVES, J.F; MIRANDA, A.R.A; TEIXEIRA, M.A.C; SOUZA, P.R.R. **Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação.** *Cadernos EBAPE.BR.* v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil** – Dissertação de Mestrado (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

ARAÚJO, L. P. M. de, & MARQUES, R. M. (2019). **Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do Poder Executivo Federal brasileiro.** *Revista Ibero-Americana De Ciência Da Informação,* 12(2), 419–439. <https://doi.org/10.26512/rici.v12.n2.2019.9236>

ARRUDA, E. P.; COLARES, M. L. I. S. **Gestão democrática: trajetória e desafios atuais.** *Revista HISTEDBR on-line,* Campinas, v. 15, n. 66, p. 222-246, 2015. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/download/8643712/11228/15898>. Acesso em 20/11/2023.

BARROSO, Luis Roberto. **Colisão entre Liberdade de Expressão e Direitos da Personalidade. Critérios de Ponderação.** *Interpretação Constitucionalmente Adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa.* *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 235, p. 1-36, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45123/45026>>. Acesso em: 03 mai. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v235.2004.45123>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

BRASIL. **Censo da Educação Superior 2022: notas estatísticas.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/censo-da-educacao-superior-2022-notas-estatisticas>. Acesso em 24 dez. 2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. CGU. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo.** Brasília, 2012.

BRASIL. CGU – **Manual da Lei de Acesso à Informação** – 1ª Ed. Brasília, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA. CGU. – **Manual de aplicação da Lei de Acesso à Informação** – 3ª Ed. Brasília, 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos . **Gestão do setor público : Estratégia e estrutura para um novo Estado.** In L. C. Bresser-Pereira & P. K. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (3.ª ed.) (pp. 21-38). Fundação Getúlio Vargas. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Keven Spink. Rio de Janeiro. FGV, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.** 22ª. Ed. Lumen Juris, 2009.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 11. Cidade da Guatemala, 2006.

FARIZA, I. **Frustração com democracia cresce na América Latina.** *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, p. 45, 25 mar. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JARDIM, José Maria; MIRANDA, Vanessa Leite. **A implantação da lei de acesso a informação nas universidades federais do estado de Rio de Janeiro.** In: XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVI ENANCIB), 2015, João Pessoa. Anais... João Pessoa: UFPB, 2015.

KRIPKA, R.M.L, SCHELLER, M., BONOTTO D.L. **Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa** , 2015

LEMBO, Cláudio. **A pessoa: seus direitos.** Barueri-SP: Manole, 2007.

LUNA FO, Bráulio. **Sequência básica na elaboração de protocolos de pesquisa.** Arq. Bras. Cardiol., v. 71, n. 6, 735-740, 1998. Disponível em: . Acesso em: 8 mar. 2013.

LOPEZ, Felix Garcia. **Accountability e controle social na Administração Pública Federal.** In: SILVA, Fabio Sá e; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto (Org.). *Estado, instituições e democracia: democracia.* Brasília: IPEA, 2010. v. 2, p.185210.

MINUZZI, Danielle; POHLMANN, Greize; MACHADO, Patrício Silveira; PINTO, Nelson Guilherme Machado. **Avaliação da transparência e accountability nas universidades federais do Rio Grande do Sul.** Revista Eletrônica Científica da UERGS, 2021

MADURO-ABREU, A., Litre, G., Santos, L. dos, Avila, K., Soares, D. de C., Sátiro, G. S., & Oliveira, J. E. de. (2020). **Transparência da informação pública no Brasil: uma análise da**

acessibilidade de Big Data para o estudo das interfaces entre mudanças climáticas, mudanças produtivas e saúde. Revista Eletrônica De Comunicação, Informação & Inovação Em Saúde, 14(1).

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDEIROS, Clayton Gomes de. **A lei de acesso à informação e o princípio da transparência na administração pública.** Artigo publicado na Revista Direito e Administração Pública I. XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB. João Pessoa-PB. 2021.

MEIJER, A. **Understanding modern transparency.** *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255–269, 1 jun. 2009. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852309104175>

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education.** São Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Identifying transparency.** Brazilian School of Public and Business Administration (EBAPE), Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, RJ, Brazil; Ph.D. Candidate, Department of Government, University of Texas at Austin, Austin, TX, USA. 2013

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois.** *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

NASCIMENTO SILVA, Patrícia; KERR PINHEIRO, Marta Macedo. **Dados governamentais abertos e lei de acesso à informação: diagnóstico nas universidades públicas federais brasileiras.** In: XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVI ENANCIB), 2015, João Pessoa. Anais... João Pessoa: ANCIB, 2015.

NASSIF, Gustavo Costa. **As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança.** In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 73, nº 4, ano XXVII, Belo Horizonte, 2009.

POSSAMAI, A. J., & Souza, V. G. (2018). **Lei de Acesso à Informação e dados abertos: possibilidades e desafios a partir da experiência federal.** Carta de Conjuntura FEE, 27(2), 9-10.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, ago. 2014. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32142/30937>. Acesso em: 04 jun. 2023.

SILVA, Luzivan; ALVES FILHO, Antonio. **Transparência ativa nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia.** In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. Anais eletrônico [...]. João Pessoa: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2017. p. 169-185.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo.** 33ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2010.

VENTURA, Kátia Santiago; FELL, André Felipe de Albuquerque. Acesso à informação pública de qualidade: estudo da aplicação da lei nº 12.527/2011 pelas instituições federais de ensino superior da região nordeste. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XIII ENANCIB), 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANCIB, 2012.

VILELA, Pedro Rafael. Lei de Acesso à Informação criou cultura da transparência, mas ainda sofre obstáculos. Mai. 2022. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/19/lei-de-acesso-a-informacao-criou-cultura-da-transparencia-mas-ainda-sofre-obstaculos>. Acesso em: 02 jun. 2023.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. **Transparência: reposicionando o debate.** Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.