



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)**

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS (CCA)

BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E QUESTIONAMENTOS NO
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: Análise de dados das Universidades
Federais do Brasil entre 2014 e 2018**

PETERSON SOARES OLIVEIRA

BRASÍLIA

2019

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

PETERSON SOARES OLIVEIRA

**RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E QUESTIONAMENTOS NO
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: Análise de dados das Universidades
Federais do Brasil entre 2014 e 2018**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis
e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito
parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências
Contábeis e consequente obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dra. Ludmila de Melo Souza

BRASÍLIA

2019

OLIVEIRA, Peterson Soares

RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E QUESTIONAMENTOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: Análise dos dados das Universidades Federais do Brasil entre 2014 e 2018– Peterson Soares Oliveira – Brasília, 2019.

Orientador(a): Prof. Ludmila de Melo Souza

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia - Graduação) – Universidade de Brasília, Primeiro Semestre de 2019.

1. Acesso à informação 2 Orçamento realizado 3 Portal da Transparência I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

CDD –

PETERSON SOARES OLIVEIRA

**RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E QUESTIONAMENTOS NO
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: Análise de dados das Universidades
Federais do Brasil entre 2014 e 2018**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis
e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito
parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências
Contábeis e conseqüente obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dra. Ludmila de Melo Souza

Prof. Ludmila de Melo Souza
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. Eduarda Augusta Sales Rodrigues
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

BRASÍLIA

2019

RESUMO

O Brasil tem dado importantes passos nas últimas décadas para garantir livre acesso a seus dados governamentais, destacando-se a Constituição Federal de 1988 e a lei 12.527 de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI). O orçamento público é importante fonte de informação ao cidadão visto que ele baliza a atuação governamental. A partir de um orçamento bem planejado o Estado pode reduzir desigualdades com a correta alocação de recursos escassos. A educação superior pública tem papel central na redução de desigualdades sociais e, portanto, diálogos a respeito de seu orçamento se tornam essenciais para o bem-estar social. O objetivo deste estudo é descrever e identificar a relação do orçamento realizado com a quantidade de dúvidas no Portal da Transparência entre 2014 e 2018 nas universidades federais. Tal objetivo foi amadurecido a partir das recorrentes e acaloradas discussões a respeito do orçamento da educação superior pública e se efetivamente essa recorrente discussão se traduz em utilização do Portal da Transparência, supondo, portanto, que deve haver relação positiva entre orçamento e questionamentos, ou seja, maior orçamento maior as dúvidas do cidadão. Usado recorte de 2014 a 2018 visto que os dados em paralelo, das dúvidas diretas ao governo e de orçamento das universidades, só estão disponíveis conjuntamente de 2014 em diante. Foi observado a partir do cruzamento desses dados coeficiente de correlação de Pearson positivo em 0.4067 e que há relação com significância estatística entre o orçamento realizado e a quantidade de questionamentos por instituições no percentual de 24%. Cabe destaque também especificamente para o ano de 2018, em que houve aumento dos questionamentos apesar da redução do orçamento realizado neste mesmo ano.

Palavras-chave: transparência, acesso à informação, orçamento realizado, Portal da Transparência, questionamentos, universidades federais.

ABSTRACT

Brazil has taken important steps in recent decades to ensure free access to its governmental data, highlighting the Federal Constitution of 1988 and the Law 12,527 of 2011, the Law of Access to Information (LAI). The public budget is an important source of information to the citizen as it is a beacon of governmental action. From a well planned budget the State can reduce inequalities with the correct allocation of scarce resources. Public higher education plays a central role in reducing social inequalities and, therefore, dialogues about their budget become essential for social welfare. The aim of this study is to describe and identify the relationship between the budget and the amount of doubts in the transparency portal between 2014 and 2018 in federal universities. This objective was matured from the recurrent and heated discussions about the public higher education budget and if this recurring discussion effectively translates into the use of the transparency portal, assuming, therefore, that there should be positive relationship between budget and questionings, that is, greater budget greater the doubts of the citizen. Used clipping from 2014 to 2018 since data in parallel, from direct doubts to government and budget of universities, are only available jointly from 2014 onwards. It was observed from the intersection of these data Pearson's positive correlation coefficient in 0.4067 and that there is a relationship with statistical significance between the budget performed and the amount of questioning by institutions in the percentage of 24%. It is also noteworthy specifically for the year 2018, in which there was an increase in the questioning despite the reduction of the budget held in the same year.

Keywords: transparency, access to information, budget performed, transparency portal, questionings, federal universities.

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Quantidade de perguntas em ordem decrescente por instituição de 2014 a 2018

Tabela II – Quantidade de orçamento em ordem decrescente por instituição de 2014 a 2018

Tabela III – Resumo modelo de regressão linear

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I – Acumulado de questionamentos entre 2014 e 2018

Gráfico II – Volume de orçamento das universidades de 2014 a 2018

Gráfico III – Dispersão das variáveis

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	13
2.1 Acesso à Informação e Transpância.....	13
2.2 Desafio do Orçamento da Educação Superior	16
2.3 Portal da transparência	18
3. METODOLOGIA.....	20
4 RESULTADOS.....	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA.....	30

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento dos governos democráticos tem levado à crescente interesse da sociedade pela atuação do estado, especialmente como esse usa os recursos que lhe são atribuídos. Nesse cenário se encontra a importância de mecanismos que auxiliem no intercâmbio de informações fidedignas entre estados democráticos e sociedade, garantindo o direito fundamental de acesso às informações (Sasso et all 2017).

A importância da troca de informações fidedignas entre Estado e sociedade é uma preocupação mundial e se destacam ações como a Resolução 59 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1946 que trata da liberdade da informação como direito fundamental. No cenário brasileiro tal preocupação com a informação pode ser encontrada no texto da Constituição Federal de 1988 e ainda no marco legal da Lei 12.527 de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Dentro da perspectiva da importância do acesso à informação pelo cidadão, relatada anteriormente, o orçamento público é importante fonte dessa informação e confere maior transparência a sociedade (Alves, 2015). Parte importante do orçamento público são os gastos com educação superior, visto seu papel no combate à desigualdade social (Corbucci 2004) e recorrentes discussões sobre sua aplicação (Chaves et all 2015). Diante da recorrente discussão e desafios acerca do orçamento e financiamento da educação superior no Brasil (Chaves et all 2015) cabe verificar se essa discussão de orçamento se traduz em impoção de questionamentos diretamente ao governo.

Diante dessa perspectiva o estudo busca responder se o orçamento realizado das universidades federais de 2014 a 2018 no Brasil tem alguma relação com o Portal da Transparência, ferramenta eletrônica de troca de informações entre Estado brasileiro e sociedade, supondo que quanto maior o orçamento maior as dúvidas e discussões do cidadão. Usado recorte de 2014 a 2018 visto que os dados em paralelo, das dúvidas diretas ao governo e de orçamento das universidades, só estão disponíveis conjuntamente de 2014 em diante. O objetivo deste estudo é, portanto, descrever e identificar a relação do orçamento realizado com

a quantidade de dúvidas no Portal da Transparência entre 2014 e 2018 nas universidades federais.

Os principais resultados obtidos foram o coeficiente correlação de Pearson positivo em 0,4067 entre orçamento e questionamentos de 2014 a 2018, a relação significativa de 24,48% entre eles e que para o ano de 2018 apesar da redução do orçamento houve crescimento dos questionamentos nesse mesmo ano.

Como metodologia do estudo foram utilizados a pesquisa documental, descritiva com observação dos dados, qualitativa e quantitativa. O estudo está dividido em cinco partes, sendo a primeira a presente introdução, a segunda o referencial teórico acerca do acesso à informação e transparência, o desafio do orçamento da educação superior e Portal da Transparência, a terceira sobre a metodologia e amostra da pesquisa, a quarta parte a respeito dos resultados observados e a quinta e última parte a respeito das conclusões.

REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Acesso à Informação e Transparência

O acesso às informações do Estado por parte dos cidadãos não é um tema recente. Há muitos anos a importância do assunto já fora evidenciada. A lei de acesso à informação da Suécia é datada de 1766 e em sua resolução 59 a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1946, posteriormente adotada no artigo 19 da declaração universal dos direitos humanos, tratou da liberdade de informação como um direito fundamental. Diante disso é possível notar que as informações do Estado para a sociedade têm verdadeira importância na construção de governos democráticos sendo tratada como tema de relevante discussão. A discussão, portanto, possui carga histórica significativa, não sendo tema apenas das últimas décadas e das recentes legislações (Sasso et all 2017).

Com a evolução dos governos democráticos evidencia-se cada vez mais a importância do acesso à informação a fim de tornar transparente a atuação do estado, garantindo informações fidedignas aos que as solicitem. O acesso à informação tem se firmado como um direito fundamental (Mendel, 2009). Portanto é possível observar o avanço do tema na estrutura de diversos governos democráticos ao redor do mundo, buscando atender às demandas dos usuários do Estado. Tudo indica que haverá nos próximos anos em regimes democráticos crescimento e intensificação das ferramentas que facilitem o acesso ao usuário às informações públicas, visto o entendimento desse como um direito fundamental (Mendel, 2009).

No cenário brasileiro, a discussão do acesso à informação se desenvolveu na década de 90. A Constituição Federal de 1988 é marcante, pois traz a importância do acesso à informação em seu texto:

XXXIII - 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, 1988, Art 5 CF88)

A necessidade desse maior intercâmbio de informações entre Estado e sociedade possui também barreiras a serem transpassadas. A dificuldade de prestar informação está muitas vezes atrelada a interesses particulares dos governantes. Aqueles que detêm poder tendem a se encobrir (BOBBIO, 2000). Portanto é perceptível que o conflito de interesses pode em determinados momentos reprimir a expansão dos meios de acesso à informação e conseqüentemente da participação popular. Logo, os interesses particulares de detentores de poder é um obstáculo a ser superado.

O Estado brasileiro, porém, tem demonstrado interesse na transparência pública. Elevando o direito de acesso às suas informações a categoria de direito fundamental, conforme transcrição do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. É, portanto, notável que o tema tomou dimensão relevante no período de redemocratização do país (Bernardes, Santos e Rover 2015). O Estado brasileiro vê como fundamental o intercâmbio de informações entre governo e sociedade.

Há portanto evolução na interpretação mundial recente de que um Estado democrático de direito tem que necessariamente agregar mecanismos de acesso à informação. Parte desse entendimento pode ser observado pela disseminação de leis de acesso à informação ao redor do mundo. Segundo a pesquisa da *Global Right to Information* (RTI) de 2018, feita por *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre Law and Democracy* (CLD), há 123 países que possuem leis de acesso à informação. Tal disseminação de leis caracteriza a busca de Estados democráticos em atenderem o direito do cidadão de terem acesso às informações pelos governos produzidas. Portanto, é perceptível a evolução recente do tema e da cultura de transparência por meio de diversas leis em diferentes países (Ackerman e Sandoval-Ballesteros, 2006).

No cenário nacional também há relevantes momentos da transparência do governo, especialmente nas décadas de 80 e 90. A Constituição Federal de 1988 tem destaque nos anos 80, sendo um importante aspecto da transparência governamental no Brasil (Bernardes, Santos e Rover 2015). O texto da carta magna é de suma importância para evolução da interpretação nacional que a transparência é importante meio de gestão pública.

Visto a crescente preocupação da transparência governamental nos últimos anos podemos entendê-la como uma forma de melhoria na gestão da coisa pública. A transparência pública compõe o conceito de boa prática de governança (RODRIGUES, 2013). Uma boa governança pública tem entre suas bases a transparência, já que o cidadão, detentor do poder

delegado é principal cliente das atividades do estado. Assim, um governo que pretende adotar boas práticas de governança precisa necessariamente adotar ações de transparência.

É importante que a transparência seja adotada oficialmente pelo Estado e que este utilize de ferramentas de tecnologia da informação para sua disseminação. A transparência no Brasil pode ser entendida como um aparato oficial do estado, que vem sendo aprimorada por tecnologias da informação (Bernardes, Santos e Rover, 2015). Aliando a oficialização da transparência como mecanismo de comunicação, é impulsionado o papel do Estado em entregar ao cidadão as informações requisitadas. Portanto, a transparência governamental oficializada e apoiada em soluções tecnológicas se torna importante vetor de intercâmbio de dados.

Nesse cenário a transparência pode fornecer ao cidadão maior poder de controle. Um melhor controle das ações governamentais é viável por meio da transparência (RODRIGUES, 2013). O cidadão que esteja disposto a avaliar as ações governamentais, pode usar informações públicas em seu julgamento. A transparência governamental toma papel importante no que diz respeito a uma sociedade que exerça maior controle do governo.

Diante dessas percepções acerca da transparência é inegável a importância da adoção de mecanismos legais que as fomentem. Tais mecanismos estão surgindo em vários países. Há quantidade significativa de legislações de acesso à informação ao redor do mundo. Segundo a pesquisa *Global Right to Information (RTI)*, em 2018 há cento e vinte três países com leis de acesso à informação. Fica claro, portanto, que o tema transparência tem se tornado um debate generalizado em governos democráticos.

O Brasil implementou recentemente mecanismo legal acerca da transparência, apesar da previsão constitucional de acesso à informação está garantida a mais de vinte anos. A Lei 12.527 de 2011 regulamentou a previsão constitucional de acesso à informação, oficializando a transparência governamental (Bernardes, Santos e Rover, 2015). Essa Lei demonstra interesse do Estado brasileiro no desenvolvimento de mecanismos de transparência pública. Portanto, é inegável que a regulamentação normativa do acesso à informação no Brasil tende a impulsionar a adoção da transparência nas ações públicas.

Ante o interesse do Estado brasileiro em fomentar a transparência em suas ações, aliado a evolução das tecnologias da informação e comunicações, há forte tendência a criação de canais e ferramentas que impulsionem o intercâmbio de dados entre Estado e cidadão no Brasil (Bernardes, Santos e Rover, 2015). Nesse contexto, importante ferramenta fora criada, o Portal da Transparência Federal, que vem sendo aprimorado constantemente. O Estado

brasileiro tem demonstrado esforço, tanto normativo como prático, na disseminação da cultura de transparência pública, tendo o Portal da Transparência papel relevante nesse cenário.

Considerada essa necessidade de acesso a dados públicos pelo cidadão, proporcionada pela prática da transparência em estados democráticos, levantam debates e discussões por parte da sociedade os dados do orçamento público devido esse ser um dos principais direcionadores da atividade estatal (Alves, 2015). Cabe, portanto, discussão acerca do orçamento e como esse está direcionado para a educação superior, visto a educação superior pública exercer papel central no combate à desigualdade social e devido essa sofrer recentes cortes orçamentários no ano de 2019. Portanto o orçamento público e especialmente o orçamento com educação são importantes ferramentas para verificação por parte do cidadão da atuação estatal.

2.2 Desafio do Orçamento da Educação Superior

O orçamento é peça fundamental da organização e continuidade de qualquer instituição, para o governo isto não é diferente. O orçamento público tem papel relevante na gestão governamental pois direciona as ações e a organização fiscal (Alves, 2015). Sem um orçamento planejado corretamente o Estado tende a se desorganizar. Logo este se tornar peça chave em uma boa gestão pública e sua aplicação fonte essencial de informações ao cidadão.

O planejamento do orçamento traz desafios. Estes desafios giram em torno de debates e disputas políticas acirradas (Alves, 2015). Dentro dessa perspectiva o orçamento é repleto de complexidade em sua formação, visto a variedade de interesses envolvidos. Tal complexidade não pode se tornar empecilho a transparência desse a sociedade.

A importância e as discussões para a construção do orçamento se intensificam quando se trata do orçamento público destinado a educação. A correta alocação de recursos escassos para a área educacional se torna desafio complexo para o governo brasileiro (Chaves et al 2015). Em cenário de restrições orçamentária, política fiscal restritiva, o orçamento da educação tem seus problemas e desafios intensificados.

Dentro do orçamento da educação no país, parte da dificuldade está na distribuição equilibrada entre educação básica e educação superior. O orçamento da educação brasileira tem baixos investimentos na educação básica o que leva ao cenário prejudicial da transferência de orçamento da educação superior, já com orçamento insuficiente (Corbucci 2004). Portanto, a

correta alocação de recursos escassos é complexo desafio a ser superado no cenário da educação nacional aja vista a política de restrição orçamentaria que tende a reduzir ainda mais o que já era insuficiente.

O orçamento da educação superior no brasil enfrenta outro desafio além do relatado anteriormente. A demanda de educação superior no país tem aumentado ano após ano e o aperto no orçamento da educação força a ampliação da mercantilização do ensino (Chaves et all 2015). Há avanço crescente na comercialização do ensino superior no Brasil o que tem em parte atendido a demanda da educação e por outro lado tirado o enfoque das dificuldades enfrentadas pelas instituições de ensino públicas do país. As já prejudicadas instituições de ensino superior público têm cada vez mais que lidar com o orçamento insuficiente e a falta de atenção do Estado para essa situação.

As instituições de ensino superior públicas do país dependem de um orçamento bem planejado e equilibrado para se manterem. Os recursos destinados ao orçamento da educação superior pública são de vital necessidade para a continuidade das atividades acadêmicas (Corbucci 2004). Os recentes cortes orçamentários as universidades federais demonstram que o desafio do orçamento público na área de educação irá continuar sendo tema central para a manutenção das atividades acadêmicas.

Portanto o corte em orçamentos das universidades federais prejudica o fornecimento de educação superior pública de qualidade. A sociedade tende a ter menos acesso à educação pública gratuita com os cortes orçamentários (Chaves et all 2015). Os cortes precarizam o serviço do Estado e tende a diminuir a oferta de vagas e o financiamento de pesquisas.

Justificar os cortes na educação superior em detrimento da educação básica vem sendo o discurso reiterado tanto no passado como em cenário recente. O orçamento da educação superior não é desperdiçado e sim o da educação básica que é muito baixo no Brasil (Corbucci 2004). Portanto a justificativa de tirar da educação superior para direcionar à básica é no mínimo incongruente aja vista a pouca evolução da educação básica no país em períodos em que tal justificativa foi disseminada.

Diante disso o planejamento do orçamento público é assunto extremamente sensível e de essencial conhecimento por parte da sociedade. Tanto o planejamento como sua correta aplicação podem ser ferramentas de interesses políticos ocultos (Alves, 2015). Logo é essencial ao cidadão acesso a dados do orçamento.

Diante da sensibilidade acerca da discussão do orçamento na área de educação superior no Brasil, conforme abordado anteriormente, o Portal da Transparência é importante ferramenta para acompanhamento dos dados de aplicação desses recursos. Logo, é interessante explorar os dados do orçamento da educação superior pública que estão disponíveis no Portal da Transparência visto a importância dessa temática para construção de uma sociedade mais igualitária (Corbucci 2004) e os recentes cortes de recursos nas universidades federais ocorridos em 2019.

2.3 Portal da Transparência

Visto a crescente necessidade de operacionalizar a transparência em suas ações, houve no país surgimento de importantes ferramentas governamentais para isso, sendo o Portal da Transparência a principal delas. O Portal da Transparência é uma página *web* lançada em 2004 onde o cidadão pode ter acesso a diversas informações do Estado (Brasil, 2019).

O portal vem sendo aprimorado ao longo dos últimos anos e cabe destaque para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação (e-SIC) implantado em 2012. Tal sistema foi criado em 2012 pela Controladoria Geral da União (CGU) e oficializado em 2015 como sistema centralizado para respostas as dúvidas nele impostadas (Brasil, 2015). Esse sistema permite enviar dúvidas que possuem prazos para serem respondidas e é possível acompanhar todo esse trâmite. O aprimoramento é essencial para agregar melhores mecanismos de acesso à informação.

O desenvolvimento do portal foi importante esforço do Estado para o aumento da transparência governamental. Com o portal o cidadão pode acessar informações do Estado onde o sigilo ocorre apenas em excepcionalidades (Sasso et al 2017). Através do portal o cidadão pode estar em contato direto com as informações governamentais, podendo utilizá-las como quiser ou mesmo solicitar novas.

Diante disso o Portal da Transparência pode auxiliar o Estado em sua obrigação de divulgar informações. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requisitados diretamente, a divulgação em local de fácil acesso as informações relevantes a sociedade por eles geradas (Brasil 2011, Art 8 Lei 12527).

A tecnologia da informação como facilitador da troca de informação é essencial no contexto da transparência governamental. Os esforços de informatização do serviço público representam importante aspecto da história da transparência governamental do Brasil

(Bernardes, Santos e Rover, 2015). Portanto, o auxílio de ferramentas tecnológicas se torna essencial no atual contexto de evolução das comunicações.

É importante destacar que há informações que podem não ser fornecidas pelos órgãos governamentais, seja por sigilo ou por falta de informação. Deve haver atenção do Estado e da sociedade sobre tais informações não divulgadas e seus motivos. A negativa de informações, conforme previsto na Lei de acesso à informação, deve ser tratada como ponto de atenção (Barros 2015). Deve-se investigar se há um filtro eficaz sobre os reais motivos para negar acesso às informações, pois há risco de omissão de dados para atendimento de interesses próprios dos governantes (Barros 2015). Portanto, o tratamento de informações negadas do portal deve ser debatido seriamente entre sociedade e Estado a fim de evitar interesses escusos.

A facilidade de acesso ao portal por meio de site na Internet tem simplificado ao cidadão a busca de informações de seu interesse. O portal comemorou treze anos de sua criação e registrou recorde de acesso em outubro de 2016, totalizando 2,2 milhões de acessos (Brasil 2016). Diante desse cenário é importante destacar a atuação de órgãos governamentais no incremento e melhorias do portal na Internet. O Portal da Transparência tende a se tornar cada vez mais um aliado do cidadão na busca das informações de como atua o Estado aja vista o aumento no número de usuários de Internet no Brasil (Brasil 2018).

Dada a importância do portal, é importante, ainda, discutirmos e analisarmos com minúcia os diversos dados que ele nos fornece, inclusive os de acesso ao próprio portal. Pesquisas a respeito de informações que nele estão disponíveis podem fornecer importantes insumos para seu aprimoramento e conseqüentemente ampliação de seu uso.

3. METODOLOGIA

A proposta desse estudo é descrever e identificar a relação do orçamento realizado com a quantidade de dúvidas no Portal da Transparência entre 2014 e 2018 nas universidades federais. Dentro da proposta estão contidas importantes observações de estatística descritiva a respeito do orçamento realizado e quantidade de questionamentos por universidades. Foram utilizados dados disponíveis no Portal da Transparência do governo federal coletados no ano de 2019.

Usado recorte de 2014 a 2018 visto que os dados em paralelo, das dúvidas diretas ao governo e de orçamento das universidades, só estão disponíveis conjuntamente de 2014 em diante sendo, portanto, imprescindível que haja os dados conjuntos em cada ano para que se possa buscar a descrição da relação entre eles. Nos anos anteriores a 2014 não há ambos os dados disponíveis e, portanto, não é possível traçar relação entre eles nesse cenário.

A escolha de universidades federais se deve ao papel que a educação superior pública tem em combater a desigualdade social (Corbucci 2004) e devido a recorrente discussão acerca do orçamento dessas instituições, como por exemplo os recentes cortes orçamentários impostos pelo governo brasileiro às universidades federais que podem ter impacto restritivo ainda maior que o inicialmente previsto. (Bermúdez e Leite, 2019).

Fica, portanto, interessante relacionar orçamento e questionamentos para verificar se a recorrente discussão de orçamento das instituições de ensino superior públicas têm se traduzido em recorrente utilização do Portal da Transparência, meio principal no qual o governo divulga suas informações ao público, ou se a utilização do portal, em dúvidas impostadas diretamente para as universidades federais, não tem vínculo algum com o orçamento dessas instituições.

O estudo pressupõe que há relação positiva entre orçamento e questionamentos, pois já que o tema orçamento é de recorrente discussão e importância então as instituições que têm maior volume de orçamento possivelmente levantam mais discussões e dúvidas as quais são expressas em maior utilização do Portal da Transparência, canal oficial no qual o governo pretende solucioná-las ou pelo menos, em regra, tornar os dados ali disponíveis transparentes (Sasso et al 2017).

Concluindo a coleta e tratamento dos dados do portal foi realizado teste estatístico, em *software* de modelagem de dados apropriado (Favero, 2013), de regressão linear simples, onde

a variável dependente é o logaritmo natural de questionamentos por universidade e a variável explicativa é o logaritmo natural de orçamento realizado, usando-se aqui o logaritmo natural para redução do efeito escala dos dados, visto a diferença no acumulado tanto de questionamentos como orçamento realizado por instituição. Foi também utilizado teste de estatística descritiva para observação de comportamentos das variáveis.

A expressão da regressão linear simples utilizada é “ $\ln \text{questionamento} = \text{constante} + \ln \text{orçamentorealizado} * \text{coeficiente} + \text{erro da dispersão}$ ”, tendo, portanto, a fórmula somente uma variável explicativa e similaridade com uma função de primeiro grau (Favero, 2013). Neste estudo, a variável dependente é o logaritmo natural dos questionamentos e a variável explicativa o logaritmo natural do orçamento realizado.

Os resultados dos testes acima descritos estão detalhados na próxima parte do estudo.

4 RESULTADOS

Entre 2014 e 2018 houve aumento no número de questionamentos impostados no Portal da Transparência via e-SIC para as universidades federais do Brasil (Graf. I).

Gráfico I – Acumulado de questionamentos entre 2014 e 2018



Fonte: Portal da transparência, Brasil 2019

De 2014 a 2015 se observa crescimento estável no montante total de questionamentos, porém, de 2016 em diante há um crescimento mais intenso nesse volume.

A soma dos questionamentos dos cinco anos totalizou 147.299 dúvidas. Em cada solicitação no E-SIC pode ser impostada mais de uma dúvida e em média foram impostadas 2,77 dúvidas por solicitação as instituições de ensino. Na tabela I abaixo consta o número de questionamentos às 63 universidades federais na ordem decrescente.

Tabela I – Quantidade de perguntas em ordem decrescente por instituição de 2014 a 2018

Posição	Instituição	Perguntas
1º	Fundação Universidade Federal do Vale Do São Francisco	5723
2º	Fundação Universidade de Brasília	4904
3º	Universidade Federal de Goiás	4316
4º	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	4204
5º	Universidade Federal de Lavras	3909
6º	Universidade Federal de Alagoas	3859
7º	Universidade Federal de Minas Gerais	3686
8º	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	3633
9º	Universidade Federal de Pernambuco	3570
10º	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	3261

11º	Universidade Federal do Ceará	3246
12º	Fundação Universidade Federal do ABC	3061
13º	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	3058
14º	Fundação Universidade do Maranhão	3039
15º	Universidade Federal do Rio de Janeiro	2925
16º	Universidade Federal da Paraíba	2747
17º	Universidade Federal Fluminense	2691
18º	Fundação Universidade do Amazonas	2526
19º	Universidade Federal do Paraná	2479
20º	Universidade Federal Rural de Pernambuco	2437
21º	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	2381
22º	Universidade Federal de Santa Maria	2376
23º	Universidade Federal de Viçosa	2340
24º	Universidade Federal de Santa Catarina	2317
25º	Fundação Universidade Federal de Uberlândia	2238
26º	Universidade Federal do Espírito Santo	2238
27º	Fundação Universidade Federal do Pampa	2208
28º	Fundação Universidade Federal de São Carlos	2169
29º	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	2132
30º	Universidade Federal do Pará	2128
31º	Fundação Universidade Federal de Pelotas	2122
32º	Universidade Federal de Juiz de Fora	2098
33º	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	2089
34º	Universidade Federal do Rio Grande	2034
35º	Fundação Universidade Federal de Rondônia	2015
36º	Fundação Universidade Federal do Mato Grosso	1989
37º	Fundação Universidade Federal da Grande	1985
38º	Universidade Federal Rural do Semiárido	1916
39º	Universidade Federal do Oeste do Pará	1898
40º	Universidade Federal de Ouro Preto	1858
41º	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	1799
42º	Universidade Federal de São Paulo	1790
43º	Universidade Federal de Roraima	1780
44º	Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	1746
45º	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei	1743
46º	Fundação Universidade Federal de Sergipe	1732
47º	Universidade Federal de Campina Grande	1713
48º	Fundação Universidade Federal do Piauí	1703
49º	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	1693
50º	Universidade Federal do Cariri	1664
51º	Universidade Federal de Alfenas	1643
52º	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	1624
53º	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	1594

54º	Universidade Federal do Oeste da Bahia	1521
55º	Universidade Federal de Itajubá	1471
56º	Universidade Federal da Fronteira Sul	1466
57º	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	1387
58º	Universidade Federal da Bahia	1370
59º	Universidade Federal Rural da Amazônia	1361
60º	Fundação Universidade Federal do Tocantins	1254
61º	Fundação Universidade Federal do Amapá	1244
62º	Universidade Federal do Sul da Bahia	1214
63º	Fundação Universidade Federal do Acre	982

Fonte: Portal da transparência, Brasil 2019

Cabe destaque para a Universidade Federal do Vale do São Francisco, com total de 5.723 questionamentos e para a Universidade de Brasília, com total de 4.904 questionamentos entre 2014 e 2018.

Com relação ao orçamento, a tabela a seguir organiza os orçamentos das 63 universidades federais no acumulado de 2014 a 2018 em ordem decrescente.

Tabela II – Quantidade de orçamento em ordem decrescente por instituição de 2014 a 2018

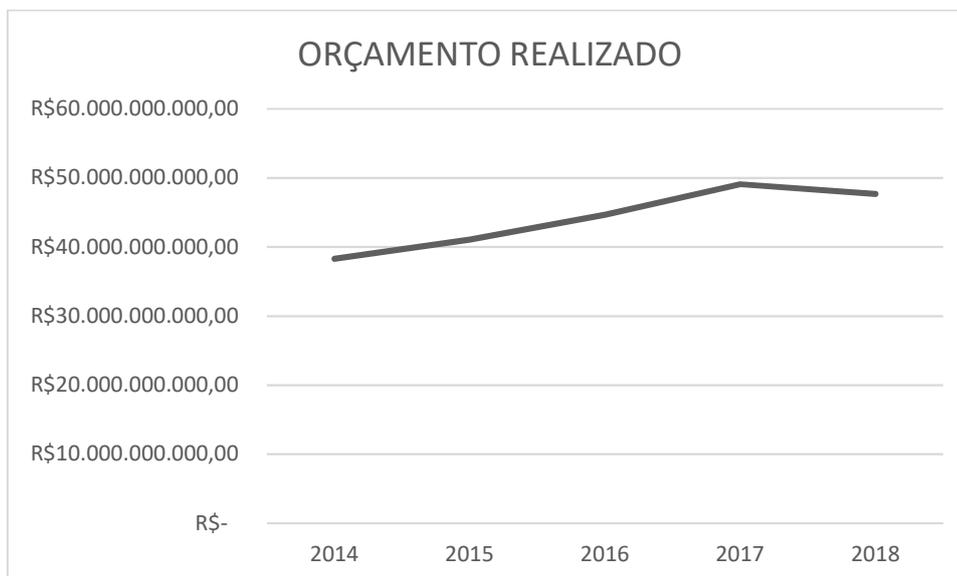
Posição	Instituição	Orçamento
1º	Universidade Federal do Rio de Janeiro	R\$ 17.000.000.000,00
2º	Universidade Federal de Minas Gerais	R\$ 9.960.000.000,00
3º	Universidade Federal Fluminense	R\$ 9.540.000.000,00
4º	Fundação Universidade de Brasília	R\$ 8.110.000.000,00
5º	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	R\$ 7.990.000.000,00
6º	Universidade Federal da Paraíba	R\$ 7.560.000.000,00
7º	Universidade Federal do Paraná	R\$ 7.540.000.000,00
8º	Universidade Federal de Pernambuco	R\$ 7.530.000.000,00
9º	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	R\$ 7.340.000.000,00
10º	Universidade Federal de Santa Catarina	R\$ 7.300.000.000,00
11º	Universidade Federal da Bahia	R\$ 7.230.000.000,00
12º	Universidade Federal do Ceará	R\$ 6.920.000.000,00
13º	Universidade Federal do Pará	R\$ 6.120.000.000,00
14º	Universidade Federal de Goiás	R\$ 5.940.000.000,00
15º	Universidade Federal de Santa Maria	R\$ 5.820.000.000,00
16º	Fundação Universidade Federal de Uberlândia	R\$ 5.780.000.000,00
17º	Universidade Federal de São Paulo	R\$ 5.580.000.000,00
18º	Universidade Federal do Espírito Santo	R\$ 4.570.000.000,00
19º	Fundação Universidade Federal do Mato Grosso	R\$ 4.170.000.000,00
20º	Universidade Federal de Juiz de Fora	R\$ 4.060.000.000,00
21º	Universidade Federal de Alagoas	R\$ 3.920.000.000,00

22°	Universidade Federal de Viçosa	R\$	3.910.000.000,00
23°	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	R\$	3.880.000.000,00
24°	Fundação Universidade do Maranhão	R\$	3.510.000.000,00
25°	Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	R\$	3.430.000.000,00
26°	Fundação Universidade Federal do Piauí	R\$	3.390.000.000,00
27°	Fundação Universidade Federal de Pelotas	R\$	3.320.000.000,00
28°	Fundação Universidade do Amazonas	R\$	3.250.000.000,00
29°	Universidade Federal de Campina Grande	R\$	3.180.000.000,00
30°	Fundação Universidade Federal de Sergipe	R\$	3.090.000.000,00
31°	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	R\$	2.820.000.000,00
32°	Universidade Federal Rural de Pernambuco	R\$	2.680.000.000,00
33°	Fundação Universidade Federal de São Carlos	R\$	2.660.000.000,00
34°	Universidade Federal do Rio Grande	R\$	2.350.000.000,00
35°	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	R\$	2.260.000.000,00
36°	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	R\$	2.090.000.000,00
37°	Universidade Federal de Ouro Preto	R\$	1.850.000.000,00
38°	Universidade Federal de Lavras	R\$	1.480.000.000,00
39°	Fundação Universidade Federal do Tocantins	R\$	1.400.000.000,00
40°	Fundação Universidade Federal do Acre	R\$	1.370.000.000,00
41°	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei	R\$	1.280.000.000,00
42°	Fundação Universidade Federal do Pampa	R\$	1.250.000.000,00
43°	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	R\$	1.140.000.000,00
44°	Fundação Universidade Federal de Rondônia	R\$	1.130.000.000,00
45°	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	R\$	1.130.000.000,00
46°	Fundação Universidade Federal do ABC	R\$	1.120.000.000,00
47°	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	R\$	1.060.000.000,00
48°	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha	R\$	1.060.000.000,00
49°	Universidade Federal da Fronteira Sul	R\$	972.000.000,00
50°	Universidade Federal de Alfenas	R\$	937.000.000,00
51°	Universidade Federal Rural da Amazônia	R\$	913.000.000,00
52°	Universidade Federal de Itajubá	R\$	906.000.000,00
53°	Universidade Federal de Roraima	R\$	871.000.000,00
54°	Fundação Universidade Federal do Vale Do São Francisco	R\$	761.000.000,00
55°	Fundação Universidade Federal do Amapá	R\$	713.000.000,00
56°	Universidade Federal do Oeste do Pará	R\$	682.000.000,00
57°	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	R\$	599.000.000,00
58°	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	R\$	504.000.000,00
59°	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	R\$	496.000.000,00
60°	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	R\$	392.000.000,00
61°	Universidade Federal do Cariri	R\$	358.000.000,00
62°	Universidade Federal do Oeste da Bahia	R\$	344.000.000,00
63°	Universidade Federal do Sul da Bahia	R\$	287.000.000,00

Fonte: Portal da transparência, Brasil 2019

O orçamento realizado acumulado entre 2014 e 2018 foi de R\$ 220.805.000.000,00 e a média de R\$ 3.504.841.269,84 para as 63 instituições. O gráfico II abaixo apresenta o valor do orçamento acumulado por ano entre 2014 e 2018.

Gráfico II – Volume de orçamento das universidades de 2014 a 2018



Fonte: Dados da pesquisa (a partir de Brasil, 2019)

Há crescimento do volume de orçamento realizado entre 2014 e 2017, já em 2018 há redução.

Apresentados os dados acima, nos surge a dúvida quanto a relação entre orçamento realizado e quantidade de questionamentos.

Como forma de medir a relação entre as duas variáveis foi utilizado o coeficiente de correlação de Pearson, que varia entre -1 e 1, sendo 1 para perfeitamente correlacionadas e -1 para inversamente correlacionadas. Observando o coeficiente de correlação de Pearson para o total de orçamento realizado por universidade e o total dos questionamentos ao longo dos anos de 2014 a 2018 temos o valor de 0.4067. Tal valor apresenta correlação positiva entre as duas variáveis, indicando uma relativa dependência linear entre elas.

A fim de investigar o nível dessa dependência linear entre as duas variáveis, dado sua correlação positiva, foi testada uma regressão linear simples entre o logaritmo natural do total de questionamentos com o logaritmo natural do total de orçamento realizado por instituição, sendo a primeira a variável dependente e a última explicativa. O uso do logaritmo natural foi

adotado a fim de mitigar o efeito escala das variáveis. A tabela II a seguir apresenta o resumo do modelo de regressão.

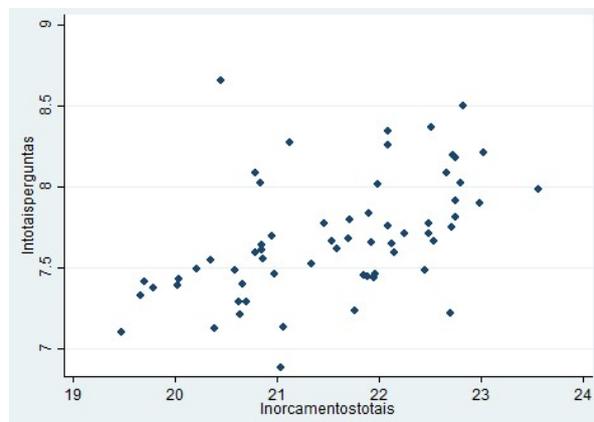
Tabela III – Resumo modelo de regressão linear

Observações	F(1, 61)	Prob > F	R ²	coeficiente Inorçamentos	constante
63	19.78	0.0000	0.2448	.1822358	3,7607170

Fonte: Dados da pesquisa a partir de Portal da Transparência 2019

Estão presentes todas as 63 universidades federais com a totalidade de questionamentos e orçamento realizado entre os anos de 2014 e 2018. A estatística R² é de 0.2448, informando que 24,48% dos questionamentos pode ser explicado pelo orçamento realizado. Tal valor é estatisticamente relevante visto que o teste F retorna um p valor menor que 0,001. O gráfico III a seguir apresenta a dispersão das variáveis.

Gráfico III – dispersão das variáveis



Fonte: Dados da pesquisa (a partir de Brasil, 2019)

A partir da análise gráfica podemos notar certa relação linear, confirmada anteriormente pelo teste de regressão linear simples, entre as variáveis orçamento realizado e total de questionamentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Portal da Transparência é importante avanço para o acesso à informação no Brasil, dada sua contribuição para disseminação da cultura de transparência das informações entre governo e cidadão. Dentro do portal cabe destaque para o volume de dados disponíveis. Chama atenção especialmente os dados a respeito do orçamento realizado das universidades federais, devido à relevância da educação superior no combate às desigualdades e os recentes cortes no orçamento dessas instituições, e o quantitativo de dúvidas impostadas ao portal e-SIC, visto a proposta do estudo em descrever e identificar a relação do orçamento realizado com a quantidade de dúvidas no Portal da Transparência entre 2014 e 2018 nas universidades federais.

O presente estudo busca agregar à análise da relação do orçamento realizado com o uso de questionamento impostados no Portal da Transparência. Este estudo contribui, portanto, para a bibliografia acerca da participação social e demais pesquisas a respeito do portal da informação no Brasil.

O estudo levantou dados no Portal da Transparência: orçamento realizado e número de dúvidas por universidades federais entre 2014 e 2018. Fora observado que há relação com significância estatística entre o orçamento realizado e a quantidade de questionamentos por universidade federal no percentual de 24,48%.

Mesmo nos recentes cenários de cortes nos orçamentos das universidades federais, fora verificado que por si só o orçamento efetivamente gasto não representa aspecto determinante na variação das dúvidas do cidadão. Apesar de apresentar percentual de 24% com significância estatística há outros fatores que podem ter maior influência no volume dos questionamentos. Entre os principais fatores, que merecem ser investigados, possivelmente há impacto relevante do aumento do uso de internet nos domicílios brasileiros, do volume da comunidade acadêmica de cada instituição, da população da região ou Estado atendido pela universidade e mesmo do volume de produção científica de cada instituição.

Outro ponto relevante dos resultados obtidos foi observar que especificamente no ano de 2018 apesar da redução no volume total do orçamento das universidades federais o volume total de questionamentos no Portal da Transparência para essas instituições cresceu no mesmo ano. Tal fato pode apontar para uma tendência de redução da influência positiva dos orçamentos nos questionamentos a partir de 2018, relação positiva testada e confirmada conforme descrito

anteriormente, sendo, portanto, um excelente ponto de partida para investigação em estudos futuros.

Como sugestões de pesquisas estão o levantamento dos tipos de usuários que demandam informação às instituições de ensino; se os questionamentos sofrem impacto significativo do volume quantitativo da comunidade acadêmica; e ainda o impacto dos cortes orçamentários na demanda de dúvidas para as instituições. Tais estudos podem contribuir para o aprimoramento do portal e disseminação da cultura de transparência no país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2011/Lei/L12527.html> Acesso em: 1 de maio de 2019.

ACKERMAN, John; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. The Global Explosion of Freedom of Information Laws. *Administrative Law Review* 58(85), 2005.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração universal dos direitos humanos. 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

BERMÚDEZ, Ana e LEITE, Marcela; Corte anunciado pelo MEC em universidades chega a 54%, dizem reitores. UOL, 2019. Disponível em:<<https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/05/16/corte-orcamento-mec-universidades-federais-54-ufsb.htm>>. Acesso em 29/06/2019.

BARROS, Antônio. A participação social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como elemento de aperfeiçoamento da gestão pública. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 7, n. 10, p. 21, 2015.

BERNARDES, Marciel e Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: Uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, 761–792, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Agencia Brasil de Comunicação. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-12/numero-de-usuarios-de-internet-cresce-10-milhoes-em-um-ano-no-brasil>> de 20 de fevereiro de 2018. Acesso em: 05 de maio de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html> Acesso em: 05 de maio de 2019

BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/governo-federal-define-e-sic-como-sistema-central-de-pedidos-de-informacoes-do-executivo-federal>> de 21 de maio de 2015. Acesso em: 05 de maio de 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2016/11/portal-da-transparencia-comemora-13-anos-e-registra-recorde-historico-de-visitas>> de 09 de novembro de 2016. Acesso em: 05 de maio de 2019.

BRASIL. Portal da Transparência, 2019. Página Inicial. Disponível em<<http://www.portaltransparencia.gov.br/>> Acesso em 2 de Abril de 2019.

BRASIL. Portal Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. Revista Educação em Questão, v. 51, n. 37, p. 95-120, 2015.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. Educação e Sociedade, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia. **Métodos Quantitativos com Stata: Procedimentos, Rotinas e Análise de Resultados**. Elsevier Brasil, 2013.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: 20 maio. 2019.

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

RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de transparência ativa em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 423-438, nov. 2013.

SASSO, Maiara et al. ANÁLISE DESCRITIVA DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO AO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 9, n. 14, p. 17, 2017.