

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG**  
**Instituto de Ciências Econômicas Administrativas e Contábeis – ICEAC**  
**Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP**



**ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS: OS  
LIMITES DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E OS REFLEXOS NOS INSTRUMENTOS DE  
TRANSPARÊNCIA PASSIVA**

**Carlos Roberto da Silva de Sá**

**RIO GRANDE**

**2021**

CARLOS ROBERTO DA SILVA DE SÁ

**ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS: OS  
LIMITES DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E OS REFLEXOS NOS INSTRUMENTOS  
DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de Rio Grande, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

**Orientador: Prof. Dr. Alexandre Costa Quintana**

**Rio Grande/RS**

**2021**

### Ficha Catalográfica

S111a Sá, Carlos Roberto da Silva de.

Acesso à informação em Universidades Públicas Federais: os limites da transparência ativa e os reflexos nos instrumentos de transparência passiva / Carlos Roberto da Silva de Sá. – 2021.  
106 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Administração, Rio Grande/RS, 2021.

Orientador: Dr. Alexandre Costa Quintana.

1. Transparência 2. Acesso à Informação 3. Universidade Pública  
I. Quintana, Alexandre Costa II. Título.

CDU 35:378

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos CRB 10/2344



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS  
PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos 26 dias do mês de outubro de dois mil e vinte e um, às 14h, realizou-se a defesa de dissertação do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública, nível mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, no ambiente virtual da SEaD, cuja Banca foi constituída pelos professores: Alexandre Costa Quintana, Daiane Pias Machado e Rosana da Rosa Portella Tondolo, para arguir do(a) mestrando(a) **Carlos Roberto da Silva de Sá**. Após a apresentação da dissertação intitulada “**ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS: OS LIMITES DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E OS REFLEXOS NOS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA**” e a arguição dos avaliadores seguida de defesa, a Banca reuniu-se e considerou o trabalho aprovado, emitindo o parecer a seguir:

O trabalho foi aprovado, com louvor, necessitando realizar ajustes pontuais propostos pela banca.

Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente Ata que após lida e aprovada será assinada pelos membros componentes da Banca

Documento assinado digitalmente  
gov.br ALEXANDRE COSTA QUINTANA  
Data: 26/10/2021 17:08:20-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Alexandre Costa Quintana

Orientador

Documento assinado digitalmente  
gov.br Daiane Pias Machado  
Data: 26/10/2021 17:17:48-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof.<sup>a</sup> Daiane Pias Machado  
(FURG)

Documento assinado digitalmente  
gov.br ROSANA DA ROSA PORTELLA TONDOLO  
Data: 27/10/2021 10:16:06-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof.<sup>a</sup> Rosana da Rosa Portella Tondolo  
(UFPEL)

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, “inteligência suprema e causa primária de todas as coisas”.

Ao meu orientador Prof. Dr. Alexandre Costa Quintana pelos ensinamentos, presteza, amizade e acima de tudo confiança.

A minha família, esposa e filha, pelo apoio, compreensão e incentivo nas horas difíceis.

A minha Mãe, D. Conceição Maria da Silva de Sá, pelos momentos que não pude estar junto e que infelizmente não conseguirei recuperar.

As componentes da banca, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana da Rosa Portella Tondolo e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Daiane Pias Machado, pelas valiosas contribuições no desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e a Universidade Federal do Rio Grande, por oportunizar a realização deste Mestrado.

Aos Professores e Colegas de Mestrado pelas trocas de conhecimento, e o incentivo para continuar em frente.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização e finalização desta jornada.

Gratidão!

## RESUMO

Esta pesquisa analisa, a partir dos pressupostos legais e estruturais que regem a transparência ativa, como as informações públicas estão sendo divulgadas nas páginas de Acesso à Informação de 20 Universidades. Tendo por base a Guia de Transparência Ativa publicada pela Controladoria Geral da União a qual apresenta um compilado das legislações que permeiam o tema transparência ativa. Da Guia extraiu-se os 13 itens e os 41 subitens que compõe o *Checklist* que balizou a procura das informações. Também, para complementar o estudo, buscou-se nos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão dessas instituições por todas as questões que foram demandas entre os anos de 2016 e 2020. Chegando-se a 24.609 questões, destas 21.141, ou seja, 85,91% obedeceram aos critérios da pesquisa sendo classificadas, através da técnica conhecida como análise de conteúdo, nas categorias administração, educação, pesquisa e desenvolvimento, proteção social e trabalho, todas elas sugeridas pelo Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico. Assim pôde-se alinhar por assunto de governo as questões que chegaram as universidades pelos instrumentos de transparência passiva e a partir disso verificar, ou até mesmo identificar se as mesmas não deveriam, pelo menos em parte, serem atendidas de forma proativa. Como resultado foi possível observar que de uma maneira geral as universidades atendem a maioria dos itens presentes no *Checklist*, no entanto, existem pontos específicos e importantes que, apesar de pautarem os instrumentos legais e a recomendação dos órgãos de controle, não estão presentes de forma plena nos domínios eletrônicos de todas as instituições. Fato que, a julgar pelo conteúdo das questões encontradas nos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão, acaba comprometendo a amplitude e o alcance pretendido por uma política, em que, o vetor de transformação é justamente a divulgação das informações de interesse geral ou coletivo de forma espontânea e proativa. Por último, com base nas evidências extraídas do estudo, apresenta-se uma proposta de intervenção que tem a finalidade de auxiliar na construção de práticas administrativas que visem diminuir os espaços entre a divulgação da informação e o usuário final da mesma.

**Palavras-chave:** transparência; acesso à informação; universidade pública.

## ABSTRACT

This research analyzes, from the legal and structural assumptions that govern active transparency, how public information is being disclosed on the Access to Information pages of 20 Universities. Based on the Active Transparency Guide published by the Federal Comptroller General, which presents a compilation of legislation that permeates the active transparency theme. From the Guide, the 13 items and 41 sub-items that make up the Checklist that guided the search for information were extracted. And also, as a way of complementing the study, the electronic citizen information systems of these institutions were searched for all the questions that were demanded between the years 2016 and 2020. Reaching 24,609 questions, of which 21,141, that is, 85.91% complied with the research criteria and were classified, through the technique known as content analysis, in the categories administration, education, research and development, social protection and work, all of them suggested by the Controlled Vocabulary of the Electronic Government. Thus, it was possible to align the issues that reached universities by the instruments of passive transparency by government issue and, based on that, verify, or even identify if they should not, at least in part, be attended to in a proactive way. As a result, it was possible to observe that, in general, universities meet most items present in the Checklist. However, there are specific and important points that, in spite of guiding the legal instruments and the recommendation of the control bodies, are not fully present in the electronic domains of all institutions. A fact that, judging by the content of the issues found in electronic citizen information systems, ends up compromising the breadth and scope intended in the design of a policy, in which the transformation vector is the dissemination of information of general or collective interest in a way spontaneous and proactive. Finally, based on the evidence extracted from the study, an intervention proposal is presented that aims to assist in the construction of administrative practices that aim to reduce the spaces between the disclosure of information and its end user.

**Keywords:** transparency; access to information; public university.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Relação existente entre as categorias e os critérios de classificação das questões. 44
- Figura 2** - Exemplos de solicitações encontradas nos e-SICs das Universidades e a indicação dos itens para atendimento através da Transparência Ativa. .... 77
- Figura 3** - Agentes Facilitadores na Execução da Transparência..... 79



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Total de pedidos encaminhados aos e-SICs das Universidades dividido pela amostra e o restante da população .....	39
<b>Gráfico 2</b> - Percentual de Itens e Subitens indicadores de transparência ativa .....	48
<b>Gráfico 3</b> - Total de Solicitações, Solicitações Totalmente ou Parcialmente Atendidas - e-SIC - 2016 a 2020 .....	52

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Itens e Subitens do Checklist com indicadores de transparência ativa.....	40
<b>Quadro 2</b> - Escala de atendimento.....	41
<b>Quadro 3</b> - Categorias e Subcategorias do Tema das Solicitações encontrados no e-SIC .....	41
<b>Quadro 4</b> - Constructo do Estudo .....	45
<b>Quadro 5</b> - Itens e Subitens avaliados pelo <i>Checklist</i> como indicadores de transparência ativa nas 20 universidades analisadas. ....	46
<b>Quadro 6</b> - Itens e Subitens indicadores de transparência ativa menos encontrados nos sítios eletrônicos das Instituições Analisadas.....	49
<b>Quadro 7</b> - Itens e Subitens indicadores de transparência ativa mais encontrados nos sítios eletrônicos das Instituições analisadas.....	50
<b>Quadro 8</b> - Subcategorias relacionadas ao termo administração e suas respectivas notas .....	55
<b>Quadro 9</b> - Exemplos de solicitações extraídas dos SIC's e a base legal para divulgação de forma proativa.....	59
<b>Quadro 10</b> - Subcategorias relacionadas aos termos Educação, Pesquisa e Desenvolvimento, Proteção Social e Trabalho e suas respectivas notas. ....	64
<b>Quadro 11</b> – Resposta ao primeiro objetivo específico .....	73
<b>Quadro 12</b> - Resposta ao segundo objetivo específico .....	77
<b>Quadro 13</b> - Intervenções Sugeridas.....	80

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - As 4 Universidades com maior número de pedidos direcionadas ao e-SIC considerando-se a região e o período da pesquisa.....	37
<b>Tabela 2</b> - Total de Solicitações por Categorias - 2016 a 2020.....	52
<b>Tabela 3</b> - Total de solicitações por subcategorias e o percentual de cada uma no período analisado.....	56
<b>Tabela 4</b> - Total de solicitações nas subcategorias Educação Superior, Outros em Educação, Difusão e Outros em Pesquisa e Desenvolvimento e o percentual de cada uma no período analisado.....	65
<b>Tabela 5</b> - Total de solicitações nas subcategorias Assistência ao Portador de Deficiência, Cidadania, Combate à Desigualdade e Inclusão Social e o percentual de cada uma no período analisado.....	69
<b>Tabela 6</b> - Total de solicitações nas subcategorias Empregabilidade, Relações de Trabalho e Outras em Trabalho e o percentual de cada uma no período analisado.....	70

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria Geral da União

e-SIC – Sistema eletrônico de Informação ao Cidadão

FMI – Fundo Monetário Internacional

GTA – Guia de Transparência Ativa

INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDB – Lei das Diretrizes de Base

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PROUNI – Programa Universidade para Todos

QRSTA - Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIC – Sistema de Informação ao Cidadão

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina

UFABC – Universidade Federal do ABC

UFAL – Universidade Federal de Alagoas  
UFAM – Universidade Federal do Amazonas  
UFG – Universidade Federal de Goiás  
UFLA – Universidade Federal de Lavras  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMS - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
UFMT – Universidade federal do Mato Grosso  
UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria  
UFVSF – Universidade Federal do Vale de São Francisco  
UNB – Universidade de Brasília  
UNIR – Universidade de Rondônia  
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
VCGE – Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 Tema e Problema.....	16
1.2 Objetivos da Pesquisa.....	18
1.3 Justificativa .....	18
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
2.1 Transparência: Conceitos e Possibilidades.....	19
2.2 Transparência Ativa e Transparência Passiva .....	21
2.3 Transparência Pública no Brasil .....	23
2.4 Universidade Pública, um Breve Histórico .....	30
2.5 Universidade Pública e o Imperativo da Transparência.....	33
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>36</b>
3.1 Classificação da Pesquisa .....	36
3.2 População e Amostra.....	37
3.3 Instrumento de Coleta .....	39
3.4 Constructo.....	45
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>46</b>
4.1 Análise dos Dados Coletados Junto ao Portal das Universidades – Transparência Ativa .....	46
4.2 Análise dos Dados Coletados Junto ao E-Sic – Transparência Passiva.....	51
<b>5 SISTEMATIZANDO OS RESULTADOS RESPONDENDO OS OBJETIVOS .....</b>	<b>73</b>
5.1 Discutindo os Resultados para o Primeiro Objetivo Específico .....	73
5.2 Discutindo os Resultados para o Segundo Objetivo Específico .....	76
<b>6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO .....</b>	<b>80</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>
<b>APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO .....</b>	<b>93</b>
<b>APÊNDICE B - NÚMERO DE ITENS ATENDIDOS POR UNIVERSIDADE CONFORME <i>CHEKLIST</i> .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE C - DADOS GERAIS COLETADOS JUNTO AO E-SIC DAS INSTIUTIÇÕES ANALISADAS.....</b>	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em regimes democráticos o termo transparência vem, ao longo dos anos, ganhando espaço nos debates públicos e políticos, bem como se consolidando como um instrumento fundamental da administração pública. No tocante a transparência e informação pública, Riegner (2018) destaca que desde os anos noventa ocorreu uma disparada global em relação à liberdade de informação, consagrando garantias constitucionais a execução deste direito. Fator que, segundo o autor, corrobora com o aperfeiçoamento democrático e promove o desenvolvimento social vindo a consagra-lo, pelo menos para os mais entusiastas, como a quarta onda de direitos com equivalência aos direitos civis, políticos e sociais.

No Brasil, foi a Constituição de 1988 que trouxe em seus artigos 5º e 37 elementos garantidores do acesso às informações públicas (MARTINS, 2011). A partir daí, pode-se observar um avanço nas legislações que tratam do assunto, destacando-se a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) — Lei de Responsabilidade Fiscal, e principalmente a Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), que se tornou conhecida como Lei de Acesso à Informação. Para Nascimento e Parca (2015) este instrumento infraconstitucional colocou o Brasil em uma situação privilegiada em relação ao desenvolvimento de regras que possibilitam o acesso às informações públicas. Cleve e Franzoni (2013) destacam que a Lei de Acesso à Informação estabeleceu procedimentos para facilitar, agilizar e estimular o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública.

Dessa forma, as referidas leis, conjugadas com as demais legislações que orbitam em sua volta trouxeram para a administração pública novos desafios no que se refere a oferta de transparência a sociedade. *Mister* disso são a transparência ativa e passiva, identificadas de acordo com sua apresentação, a primeira, como o próprio nome sugere, está ancorada na antecipação da demanda, já a segunda depende de alguém questionar e o ente estatal responder (YAZIGI, 1999). Sobrepondo-se as formas postas, segue o autor, a transparência deve ser vista como uma atribuição da função do serviço público e requer que os governantes a impulsionem e favoreçam a imersão do cidadão nos horizontes da administração pública.

Igualmente Chevalier (1988) destaca que a transparência tem a capacidade de chamar o cidadão ao diálogo e renovar profundamente o relacionamento da administração com a sociedade. Para Gomes, Amarin e Almada (2018) a existência de transparência pressupõe um controle externo dos atos ou do que eles resultam, independente de quem praticou determinada ação, existem mecanismos que garantam a informação necessária para se saber o ato praticado, por quem e qual o seu escopo. Assim, a transparência funciona como um termômetro ético da

própria conduta, ao considerar que a mesma permite o julgamento social dos agentes, e consequentemente ilumina a qualificação e o comportamento dos mesmos (YAZIGI, 1999).

Por estes aspectos, vale ressaltar a importância que as Universidades Públicas, enquanto geradoras e disseminadoras do conhecimento, assumem neste contexto da administração pública (GAMA, 2015). Inseridas na forma de autarquias ou fundações estas instituições representam uma célula importante no universo da governança, e veem-se compelidas a atender a maioria do regramento legal que versa sobre transparência, bem como desafiadas a entender a dimensão que o termo alcança na consolidação de um ambiente democrático. Como afirmam Gama e Rodrigues (2016 p. 51) “Mais do que garantir o atendimento as normas legais, as iniciativas de transparência nas universidades públicas constituem uma política de gestão responsável [...]”. Corroborando Santos (2018) acentua;

O dever de informar das universidades está relacionado com sua própria razão de ser. Pesquisas, inovações tecnológicas, debates aprofundados que acontecem na academia, muitas vezes herméticos ao cidadão, precisam ser conhecidos, compreendidos e analisados criticamente. Da mesma forma, essas organizações devem realizar a prestação de contas dos seus serviços e dos recursos investidos pela sociedade – direta e indiretamente. (SANTOS, 2018, p18).

Ademais, os próprios órgãos de controle têm inspirado ações que incentivam e qualificam o acesso à informação e à transparência. Veja-se o Painel Lei de Acesso à Informação, que reúne, de forma amigável e interativa, indicadores sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil (CGU, 2021a), bem como as campanhas de Integridade Pública promovidas pela Controladoria Geral da União que tem o objetivo de apoiar os órgãos e entidades nas ações de promoção de um ambiente mais ético e transparente (CGU, 2020). Fatos que corroboram para que marcas expressivas sejam atingidas, como, por exemplo, a ocorrida em março de 2021, mês que o número de pedidos de acesso à informação dirigidos aos órgãos e entidades do Poder executivo Federal chegou a 1 milhão (CGU, 2021b), muitos destes encaminhados as universidades.

Neste sentido esta pesquisa pretende considerar os dispositivos tanto legais como estruturais que regem a transparência ativa, e a partir destes, verificar se os pedidos de acesso à informação que chegam por meio dos instrumentos de transparência passiva as universidades, não deveriam estar presentes de maneira mais clara e efetiva nas páginas de Acesso à Informação das mesmas.

### **1.1 Tema e Problema**

No que se refere ao tema transparência pública e as possibilidades de seu atendimento, é possível identificar um viés que pode ser indicado pela iniciativa do gestor, transparência ativa, e outro que passa pelo questionamento do cidadão, transparência passiva (YAZIGI,



1999). De acordo com Resende e Nassif (2015) a primeira é promovida, por exemplo, pelos Portais de Acesso à Informação Pública, ela é chamada ativa, pois, independe da solicitação específica de algum cidadão. Já a segunda, seguem os autores, é a obrigação que os governos têm de atender toda e qualquer solicitação, por mais específica que seja, desde que formalmente solicitada e que não esteja no rol das informações classificadas como sigilosas (RESENDE; NASSIF, 2015).

Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) a importância da transparência ativa está no fato de mesma facilitar o controle social, permitindo a avaliação da administração atual, além de possibilitar acompanhamento da evolução dos serviços públicos ao longo do tempo. Os autores destacam ainda que, apesar de haver legislações específicas que obriguem a divulgação de determinadas informações, muitas instituições acabam descumprindo as regras legais, haja vista que nem sempre as penalidades são significativas.

Por seu turno, Michener, Contreira e Niskier (2018) veem na transparência passiva uma obrigação dos agentes públicos de responderem, obedecendo a um prazo estabelecido, as demandas por informações não antecipadas, representando assim uma maneira mais contundente do Estado manifestar seu compromisso com a informação pública.

Diante destas possibilidades, e em consonância com os aspectos legais e sociais que regem o termo transparência, tem-se nas universidades públicas uma figura central desta discussão “[...] se considerarmos que as universidades públicas têm uma função social específica, dentre elas formar, produzir e disseminar conhecimento, logo, no escopo de suas atribuições, estaria a obrigação de prestar contas à sociedade”. (RODRIGUES, 2013, p. 432).

No entanto, apesar da importância e da relevância social que apresentam estas instituições, o que é possível depreender ao acessar os seus portais de transparência são falhas tanto na divulgação de informações impostas pelas legislações que permeiam o tema transparência, quanto nas questões de acessibilidade dos mesmos (GAMA, 2015). Nestes termos Sedyama, Reis e Anjos (2016) veem que exigências impostas por legislações, como a Lei de Acesso à Informação, acabam encontrando, por diferentes motivos, barreiras nas instituições de ensino superior. Souza, Damasceno e Cavalcanti (2013) destacam a dificuldade das instituições, entre elas as universidades, em produzir e divulgar informações mais específicas, que necessitam de um maior esforço para serem disponibilizadas, como é o caso das exigidas pela Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma os instrumentos de transparência passiva, representados no âmbito do poder executivo federal pelos Sistemas eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), ganham relevância nas políticas de acesso à informação. Seja, como já foi apontado, pelos números de

solicitações que apresentam, ou pelo aumento da probabilidade de resposta às solicitações quando comparado a outros meios (ARTIGO 19, 2019). As próprias estatísticas oficiais do governo federal indicam uma taxa de resposta de 99,39% em relação às solicitações recebidas, dessas cerca de 80% são consideradas minimamente precisas ou precisas (MICHENER, CONTREIRAS; NISKIER, 2018).

Assim, diante desta conjuntura, marcada pela transparência quanto à iniciativa, nos pedidos por informações que chegam através dos instrumentos de transparência passiva e na relação de complementariedade entre estes dois aspectos é que se consolidou a seguinte questão de pesquisa: **considerando os preceitos legais e estruturais que regem a transparência ativa, quais são as falhas, ou ainda, quais são os limites encontrados nas páginas de Acesso à Informação das Universidades que motivam as solicitações pelos seus canais de transparência passiva?**

## **1.2 Objetivos da Pesquisa**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Analisar as solicitações decorrentes dos instrumentos de transparência passiva de Universidades Públicas Federais, para através das mesmas, identificar os possíveis limites estabelecidos na apresentação das informações públicas de forma proativa por estas instituições de ensino superior.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- a) Identificar os limites da transparência ativa em relação as suas exigências legais e possibilidades estruturais;
- b) Categorizar por assunto as demandas que chegam através dos instrumentos de transparência passiva relacionando-os com o atendimento da transparência ativa.

## **1.3 Justificativa**

No que se refere ao tema transparência e a relação das universidades públicas com esta temática tem-se um avanço sistemático nos estudos que abordam esta questão (GAMA, 2015). Direcionando o enfoque da transparência como instrumento de governança (SILVA, 2019), como um mecanismo de controle social (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013), ou ainda, como um desafio à cultura da administração pública (SANTOS, 2018), indicando através desta dinâmica a fluidez e a importância do tema.

Consoante a estes aspectos, esta pesquisa justifica-se também no entendimento de que a legitimidade das universidades deve ser construída a partir de seu diálogo com a sociedade e

que o dever de informar está relacionado com a própria razão de ser destas instituições (SANTOS, 2018). Sob esta perspectiva, e amparada por estudos que abordam o tema a partir de quatro olhares: i) conceitos e possibilidades da transparência (CHEVALIER, (1988), HEALD, (2006), MICHENER; BERSCH, (2013), GOMES; AMORIN; ALMADA, (2018), ZUCOLLOTO; TEIXEIRA, (2019)) ii) transparência e administração pública (FILGUEIRAS, (2011), HEALD, (2012), CARPES; DAL BIANCO, (2013), CLEVE; FRANZONI, (2013), QUINTANA; JACQUES; MACAGNAM, (2013), MICHENER; CONTRERAS; NISKER, (2018), RIEGNER, (2018)); iii) transparência ativa e passiva (YAZIGI, (1999), SANT'ANA; RODIGUES, (2013), RESENDE; NASSIF, (2015), ROCHA (2013)) iv) transparência e universidade (PLATT NETO, CRUZ; VIEIRA, (2006), LYRIO *et al*, (2008), BORGES, BEZERRA; VALMORBIDA (2012), SILVA; VASCONCELOS; SILVA, (2013), RODRIGUES, (2013), SEDYAMA; REIS; ANJOS, (2016), GAMA, (2015), GAMA; RODRIGUES, (2016), PIRES (2018), SANTOS (2018), SILVA (2018)).

Torna-se possível perceber na administração pública, e sobre tudo nas universidades, um campo de pesquisa importante sobre acesso à informação e transparência. Dessa forma, esta pesquisa apresenta-se com a proposta de dirigir a lente regulatória da transparência para as universidades públicas e verificar quais são os limites encontrados em suas páginas de acesso à informação, e se os mesmos motivam as solicitações que se consolidam nos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão — e-SIC.

Como consequência desse estudo, ao seu final, espera-se ter contribuído tanto com as discussões teóricas, pelo adensamento bibliográfico, como também na evidenciação de práticas administrativas que consigam diminuir os espaços entre a divulgação da informação e o usuário final da mesma.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Com base nos trabalhos aderentes ao tema de pesquisa segue a seção da fundamentação teórica, a qual é apresentada na seguinte perspectiva: 2.1 Transparência: conceitos e possibilidades, 2.2 Transparência Ativa e Transparência Passiva, 2.3 Transparência Pública no Brasil, 2.4 Universidade Pública, um breve histórico, 2.5 Universidade Pública e o imperativo da Transparência.

### **2.1 Transparência: Conceitos e Possibilidades**

Apesar da abrangência do vocábulo transparência e da amplitude que seu conceito atinge em diversas áreas do conhecimento, seu significado invariavelmente está ligado a possibilidade de tornar-se visível, quanto menor for a opacidade de um corpo mais nítido ele fica

(CHEVALIER, 1988). Ao buscar-se este conceito em relação à administração pública, mais precisamente com as informações que são intrínsecas a mesma, abre-se uma perspectiva de disponibilização, de ampla divulgação dessas informações “nesse sentido, surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea; a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos”. (FILGUEIRAS, 2011, p.72).

Nestes termos, a solidez do conceito transparência e a eficácia em relação aos seus resultados, estão intimamente vinculados as circunstâncias que constituem a mesma. Michener e Bersch (2013) destacam que a transparência exige duas condições que são necessárias e suficientes para explicarem a abrangência de seus significados: a visibilidade e a inferência. A visibilidade, seguem os autores, age como uma luz tornando as informações ou objetos totalmente visíveis, enquanto a inferência é uma qualidade da informação que se presta a deduções ou a conclusões verificáveis.

Ainda, segundo os autores, a visibilidade da informação está diretamente ligada a duas condições: informações razoavelmente completas e facilmente encontradas. A primeira condição diz respeito ao grau de integridade da mesma, informações incompletas apresentam imagens incompletas. Já a segunda destaca a probabilidade de encontrar a informação, pois somente a visibilidade não garante o acesso fácil a informação. No que se refere a inferência, Michener e Bersch (2013), destacam que as informações devem ser desagregadas, ou seja, elas devem, na medida do possível, serem referenciadas a partir de dados brutos, pois isto garante uma proximidade com a fonte e uma menor possibilidade de mediação dos dados. Num segundo momento, a informação deve ser verificável, isto representa que os dados foram examinados por terceiros. Em último, mas não menos importante, chega-se a simplificação, esta torna a informação mais compreensível, e por sua vez mais acessível aos diferentes tipos de público que demandam a mesma (MICHENER; BERSCH, 2013).

Para Gomes, Amorin e Almada (2018) a existência de transparência pressupõe um controle externo dos atos o do que eles resultam, independente de quem praticou determinada ação, existem mecanismos que garantam a informação necessária para se saber o ato praticado, por quem e qual o seu escopo. Este aspecto é destacado por Heald (2006), quando este autor cita a relação triangular entre transparência, abertura e vigilância, entendendo-se por vigilância o fato de “alguém ou alguma coisa estar vigiando, e isso explica porque o termo traz um sentido de ameaça”. (HEALD, 2006, p.26). Seguindo nesta perspectiva, Yazigi (1999) afirma que a transparência funciona como um termômetro ético da própria conduta, ao considerar que a

transparência permite o julgamento social dos agentes, e conseqüentemente ilumina a qualificação e o comportamento dos mesmos.

Por seu turno, Chevalier (1988) trata a transparência, especialmente a administrativa, como um mito, salientando que a mesma surgiu como oposição ao sigilo, tão característico na organização pública burocrática, o qual mantinha os cidadãos distantes, protegia a administração contra as pressões e garantia o isolamento administrativo. Por outro lado, segue o autor, surge a transparência e a sua capacidade de chamar o cidadão ao diálogo e renovar profundamente o relacionamento da administração com a sociedade. Para Filgueiras (2011) a figura da transparência surge como um papel importante na ordem democrática, pois ao ter mitigado os efeitos do segredo na mesma, acabou reforçando a definição do conceito de *accountability*.

Heald (2006) verifica o conceito de transparência através das direções e de suas variedades, o que ele chama anatomia da transparência. Em relação às direções, o autor as relaciona diretamente com os benefícios e os custos vinculados a sua adoção. Classificando-as em quatro possibilidades: transparência ascendente e descendente, o que ele chama transparência vertical e a interna, e externa, estas denominadas como horizontal. O autor destaca ainda que quando podem ser percebidas simultaneamente às quatro direções ocorre a transparência totalmente simétrica.

No que se refere as variedades de transparência, Heald (2006) as distingue por um conjunto de três dicotomias, as quais se apresentam da seguinte forma: transparência de eventos *versus* de processos; transparência em retrospectiva *versus* em tempo real; e transparência nominal *versus* efetiva. Outra questão abordada pelo autor, diz respeito ao momento e a iniciativa de se produzir transparência, encadeando em dois tipos: Transparência Ativa e Transparência Passiva.

## **2.2 Transparência Ativa e Transparência Passiva**

O conceito e as possibilidades da transparência passam obrigatoriamente pela maneira como a mesma se apresenta para a sociedade, para Yazigi (1999) a transparência deve ser vista como uma atribuição da função pública e requer que os governantes a impulsionem e favoreçam a imersão do cidadão nos horizontes da administração pública. Ainda, segundo o Yazigi (1999), “Se por transparência entendemos acesso oportuno, suficiente e garantido do cidadão a informações relacionadas ao desempenho de funções públicas, torna-se possível distinguir dois tipos de transparência: transparência ativa e transparência passiva”. (YAZIGI, 1999, p. 26). Na transparência ativa as instituições públicas independentes da esfera ou do poder que pertençam

devem tornar disponíveis um conjunto de dados para livre acesso da população, a própria ideia da mesma está ancorada na antecipação da demanda (SANT'ANA; RODRIGUES, 2013).

Para Yazigi (1999) esta transparência surge como resultado de ações legais que impingem aos órgãos públicos a obrigação de publicarem periodicamente informações relativas à sua gestão. Dentro de seu escopo estão as informações referentes as despesas orçamentárias, com pessoal, licitações, arrecadação de impostos, pagamento de fornecedores, indicadores de gestão, sistemas de atendimento ao cliente, etc. (RESENDE; NASSIF, 2015; YAZIGI, 1999). Ainda, segundo Rodrigues (2013), a Declaração de Atlanta, de 2008, recomenda aos Estados a promoção do acesso à informação pública, e salienta a obrigação positiva das instituições estatais de adotarem iniciativas que objetivem a disseminação de informações relacionadas a sua gestão.

Conforme Yazigi (1999), a transparência ativa pode ser vista como um importante instrumento de modernização do Estado, servindo como um vetor das transformações sociais. Rocha (2013) destaca a ideia de transparência ativa, compreendida como a difusão espontânea das informações pela administração pública, como a consagração da *accountability* em seu sentido mais profundo. A agilidade que este tipo de transparência oferece possibilita a redução de riscos e melhora a *performance* das instituições no que se refere ao atendimento dos anseios populares (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Por outro lado, a transparência passiva exige dos cidadãos um caminho mais longo em relação às informações pretendidas, ela parte do princípio de que as instituições públicas ofereçam mecanismos que acolham as requisições dos cidadãos, as quais não estejam relacionadas no conjunto de informações disponíveis. Yazigi (1999) diz que a transparência passiva, remete a percepção de que o Estado primeiro analisa para depois, se for o caso, conceder aos cidadãos as informações que estão em posse das instituições públicas. Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) a transparência passiva converge com a ideia de obrigação do Estado em atender a todos os cidadãos que venham requerer, por acesso tempestivo, algum documento oficial. A transparência passiva pode ser vista como uma obrigação dos agentes públicos de responder, obedecendo um prazo estabelecido, as demandas por informações não antecipadas, representando uma maneira mais contundente do Estado manifestar seu compromisso com a informação pública (MICHENER; CONTREIRA; NISKIER, 2018).

Por trás da garantia de atendimento das solicitações encaminhadas ao poder público ficam resguardadas as informações protegidas por lei, neste caso o Estado pode negar o acesso da mesma. Pertencem ao bojo destas informações as referentes a segurança nacional, direitos de terceiros, investigação pública, etc. O princípio que deve preponderar é o do livre acesso, ao

segredo cabe a exceção, pertencendo ao interessado a possibilidade do questionamento judicial do motivo legal que levou a negativa do acesso (YAZIGI, 1999). Outro aspecto que deve ser destacado em relação à transparência passiva e considerado por Rocha (2013) como um dos ritos da mesma, diz respeito a criação, por parte do poder público, dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) para que os mesmos sirvam como um canal de comunicação direta com a sociedade, seja de maneira presencial, telefone ou pela via virtual.

Mesmo que existam guias e orientações efetivas sobre transparência, editadas e publicadas por organismos internacionais, como, por exemplo, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), e Organização de Conhecimento e Desenvolvimento Econômico (OCDE), muitas instituições públicas ainda não apresentam um processo claro que tange a divulgação das informações (ZUCCOLOTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ZUCCOLOTO; TEIXEIRA, 2019). Adicionalmente a isso, seguem os autores, mesmo com a existência de legislações específicas, as quais obrigam os órgãos públicos a divulgarem determinadas informações, estes por tratar-se de penalidades brandas, desconsideram completamente as normas legais.

Por seu turno, Yazigi (1999) fortalece um dos pressupostos inerente a transparência, afirmando que as sociedades que ultrapassarem a resistência natural daqueles que impõe barreiras entre o estado e o cidadão, e avançarem no caminho da transparência desfrutarão de uma democracia alicerçada em seus principais fundamentos: conhecimento, poder e participação social.

### **2.3 Transparência Pública no Brasil**

A garantia de acesso às informações públicas, e a importância da adoção de leis específicas que tratam deste tema é reconhecida e recomendada por organizações internacionais, a Organização das Nações (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), recomendam aos seus países membros a efetivação, através de uma legislação abrangente, de políticas que garantam o direito de acesso às informações detidas pelas autoridades públicas (MARTINS, 2011). Nestes termos, Cunha (2018) destaca o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, reforçado pelo artigo de mesmo número do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos dos quais se depreende o positivismo do direito de buscar e receber informações dos órgãos públicos, partindo-se deste direito como um pressuposto para a efetivação de outros direitos.

Riegner (2018), Perlingeiro, Díaz e Liani (2016) ecoam uma decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tomada no caso *Claude Reyes v. Chile*, em que a referida Corte reconheceu a existência de um direito de acesso às informações oficiais, protegendo assim o direito do indivíduo de receber as mesmas e impingindo ao Estado a obrigação, salvo algumas exceções, de fornecer-las. Este fato, segundo os autores, fez com que a Corte Interamericana de Direitos Humanos se transformasse no primeiro tribunal internacional a garantir aos cidadãos o direito de acesso às informações públicas e a reconhecer o mesmo como a um direito fundamental.

A esteira destes movimentos levou o Brasil a sancionar em novembro de 2011 a Lei nº 12.527/11 (BRASIL, 2011) que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), na realidade a concepção deste marco legal, é consequência de um processo histórico cuja referência inicial foi a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Onde se destacam-se seus artigos 5º e 37 como garantidores do acesso às informações públicas (PLATT NETO, 2007, FIGUEIREDO; SANTOS, 2013; MARTINS, 2011).

O artigo 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, garante em seu parágrafo XXXIII, o direito dos cidadãos pleitearem, junto aos órgãos públicos, informações ou documentos que sejam de seu interesse ou da coletividade. Deste parágrafo constitucional depreendesse a necessidade de o cidadão reclamar ao estado o atendimento de uma determinada solicitação, indicando os termos da transparência passiva. Por outro lado, o artigo 37 da carta magna, o qual trata dos princípios da administração pública, estabelece cinco princípios como norteadores da mesma e entre estes está o da publicidade. Extraíndo-se que a publicidade deverá ter um “caráter educativo, informativo ou de controle social” conforme exigido no parágrafo 1º do referido artigo, pode-se concluir que os legisladores procuraram garantir a iniciativa do Estado em relação à divulgação de determinadas informações, neste sentido evidencia-se a prática da transparência ativa. Em relação a estes parágrafos constitucionais Limberger (2007) destaca que da integração entre o direito à informação, parágrafo 5º, e o princípio da publicidade, parágrafo 37, extraísse o conceito de transparência, tão necessária para a consolidação de um Estado Democrático.

Avançando no aprimoramento dos instrumentos legais que garantam o acesso às informações públicas pela sociedade, o governo federal publica a Lei nº 9.755/98, a qual “dispõe sobre a criação de “*homepage*” na “*Internet*”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações” (BRASIL, 1998). Com a edição da referida lei, os legisladores incluíram e intensificaram o uso das TIC’s, principalmente o da rede mundial de computadores, como um provedor das informações públicas. A *homepage* Contas Públicas,



criada e mantida pelo Tribunal de Contas de União (TCU), teve como objetivo a divulgação de uma série de informações, principalmente as relacionadas a gestão fiscal dos entes públicos.

A transformação prevista pela Lei nº 9.755/98, começou a ganhar contornos mais definidos, a partir do ano de 2000 com a publicação da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Lyrio *et al* (2008) destacam que o advento da LRF serviu como base para o princípio da transparência na gestão pública, pois associa a mesma a critérios de confiabilidade, relevância e ainda possibilitou a compreensão das informações prestadas. Sendo que, este último item, segundo os autores, distingue o princípio da transparência do princípio constitucional da publicidade, haja vista que a transparência objetiva não apenas a publicidade das ações, mas também, proporcionar a população o entendimento do que está sendo divulgado.

Corroborando com esta ideia, Limberger (2007) ressalta que os primeiros debates sobre transparência na gestão pública se reportam à LRF, a qual exige dos entes públicos a transparência da gestão fiscal. Da mesma forma Zuccoloto e Paiva (2009), afirmam que a LRF promoveu a modernização da estrutura administrativa do estado, pois o referido instrumento legal estabeleceu regras para as finanças públicas e criou mecanismos para evitar o desequilíbrio fiscal, tendo na transparência um dos seus vetores. Para Lyrio *et al* (2008) os mecanismos de controle e as obrigatoriedades estabelecidas pela LRF objetivam tornar a administração pública mais transparente para a sociedade e conseqüentemente mais propensa ao controle social.

Sobre este aspecto Quintana, Jacques e Macagnan (2013) afirmam que a LRF significa uma nova experiência nas práticas de governança, trazendo a transparência como um ponto determinante para o cumprimento da legislação vigente e a sua não observância acarretando punição aos gestores públicos, evidenciando assim que LRF viabilizou a transparência na gestão pública e possibilitou o abeiramento do Estado com a sociedade. Platt Neto *et al* (2007) destacam que os fundamentos da LRF estão ancorados na transparência e na participação popular, sendo a última o alicerce do controle social, e ainda, seguem os autores, as iniciativas de transparência na administração pública favorecem o exercício da cidadania pela população.

A força que os legisladores procuraram atribuir a LRF, em relação à transparência pública, está calcada no capítulo IX da referida lei, o qual trata da transparência, controle e fiscalização, tendo na seção I, o artigo 48, que discorre sobre os instrumentos de transparência na gestão fiscal e o artigo 49 que estabelece os prazos e o local de disponibilização das contas apresentadas. Cabendo destacar que são considerados instrumentos de transparência da gestão fiscal os “planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o

respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

Consoante a isso o artigo 48 da LRF, estabelece que aos instrumentos de transparência da gestão fiscal será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público e ainda a transparência será assegurada também mediante incentivo a participação popular (BRASIL, 2000). No primeiro ponto, meios eletrônicos de acesso público, percebe-se uma tendência das legislações contemporâneas de intensificarem o uso das TICs, principalmente da rede mundial de computadores. Para Zuccoloto e Paiva (2009) este aspecto chancela no código de conduta dos governantes a obrigatoriedade de uma gestão ética e transparente. No segundo ponto, incentivo a participação popular, depreende-se o desejo dos legisladores de instrumentalizar a sociedade de ferramentas legais que viabilizem os debates públicos e possibilitem o controle social.

A partir de 2005, a publicação do Decreto Presidencial 5.482/05 (BRASIL, 2005a), oficializou a utilização da rede mundial de computadores como o principal meio de divulgação das informações públicas. Para tanto, o Poder Executivo Federal criou o Portal da Transparência, sítio eletrônico cuja finalidade é veicular dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, cabendo a Controladoria Geral da União (CGU) a gestão da manutenção do referido sítio. Além disso, o Decreto 5.482/05 (BRASIL, 2005a) determinou aos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, manterem em seus sítios eletrônicos, uma página denominada Transparência Pública. Dessa forma o Governo Federal criou dois veículos de comunicação com a sociedade, num denominado Portal da Transparência, é apresentado ao cidadão, em um único sítio, diversas informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, em outro, as Páginas de Transparência Pública, vinculadas ao sítio de cada órgão da administração pública, servindo para divulgar dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Caminhando paulatinamente para preencher os atributos necessários a transparência pública e procurando aperfeiçoar a legislação existente o Governo Federal sanciona em 27 de maio de 2009 a Lei Complementar nº 131/09 (BRASIL, 2009) e edita o Decreto nº 7.185/10 (BRASIL, 2010a). Estes dois dispositivos legais têm por objetivo acrescentar ao parágrafo 48 da Lei Complementar nº 101/2000 alterações vinculadas a disponibilização em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados e Municípios (BRASIL, 2009). E também dispor sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema

integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação (BRASIL, 2010a).

Para Zuccoloto e Teixeira (2019), a Lei Complementar nº 131/2009 inova e avança no sentido de que todos os entes públicos passaram a ter a obrigação de liberar ao pleno conhecimento da sociedade, em meios eletrônicos e em tempo real, as informações relacionadas a suas execuções orçamentárias e financeiras. Por outro lado, seguem os autores, em consonância com a Lei Complementar nº 131/2009, o Decreto nº 7.185/2010, define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle. Ainda dentro da ideia de complementariedade destas duas legislações infraconstitucionais, Figueiredo e Santos (2013) assim como Carpes e Dal Bianco (2013) defendem que o Decreto nº 7.185/2010 serviu para regulamentar um padrão mínimo na qualidade das informações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009.

O passo mais robusto em relação ao arcabouço legal que regulamenta a transparência e o acesso às informações públicas no Brasil, ocorreu em 18 de novembro de 2011, com a aprovação da Lei nº 12.527/2011, a qual vem regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição do Brasil. Assim, 23 anos após a previsão Constitucional e 8 anos de tramitação no Congresso Nacional o Brasil tornava-se a 90ª nação no mundo a ter uma Lei de Acesso à Informação (SÁ; MALIN, 2012).

Nascimento e Parca (2015) defendem que a chegada de uma Lei de Acesso à Informação no Brasil coloca o país em uma situação privilegiada em relação ao desenvolvimento de regras que possibilitam o acesso a informações estatais. E ainda, segundo os autores, faz com que a sociedade disponha de uma legislação que garanta a transparência governamental e consequentemente a efetiva participação popular no processo de consolidação de um estado democrático. Sobre este aspecto Cleve e Franzoni (2013) destacam que a Lei de Acesso à Informação estabelece procedimentos para facilitar, agilizar e estimular o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na Administração Pública.

Evidenciando a importância da Lei nº 12.527/2011, em relação às práticas modernas de governança bem como a abrangência da mesma, Quintana, Jacques e Macagnan (2013) acentuam que a Lei de Acesso à Informação chega para confirmar as práticas de boa governança alinhadas com as ações de transparência e controle social, corroborando com o combate a corrupção e possibilitando sua aplicação em todo território nacional. As Leis de acesso à informação existentes em outras nações geraram, segundo pesquisas, cidadãos mais bem informados de seus direitos e responsabilidades coletivas, governos mais transparentes e

eficazes, tornando a informação em um bem público e consolidando o regime democrático de nação (CARPES; DAL BIANCO, 2013).

Por seu turno, Rocha (2013) afirma que em Estados democráticos controle e cidadania são temas indissociáveis, e neste cenário é inegável a relevância de Leis que garantam o acesso às informações públicas. Isso, segundo a autora, porque não bastam ambientes para o exercício do controle pelo cidadão, torna-se necessário dota-lo do conhecimento e nesse contexto a Lei nº 12.527/2011 representa um avanço por estabelecer procedimentos para o diálogo, ampliando os canais institucionais e promovendo a atuação dos diversos atores envolvidos.

Ademais, tornou-se um imperativo ao Brasil, diante das práticas internacionais relacionadas ao acesso às informações públicas, implantar em seu arcabouço legal uma legislação que abarcasse o tema. Tanto que no lançamento oficial do *The Open Government Partnership*, em 20 de setembro de 2011, mesmo sem ter uma lei de acesso à informação promulgada, o Brasil uniu-se aos Estados Unidos da América e a mais 45 países os quais assumiram publicamente o compromisso de fortalecer a governança através das práticas impostas pela declaração do *Open Government* (CAVALCANTI; DAMASCENO; SOUZA NETO, 2013, MICHENER; CONTREIRAS; NISKIER, 2018). Segundo Gomes, Amorin e Almada (2018) o *Open Government* representa um conjunto integrado de marcos legais, projetos e iniciativas, incentivados por governos e organismos multilaterais, cuja finalidade é produzir instituições do Estado com a mais ampla escala de acessibilidade a dados e informações públicas.

Diante dessa perspectiva trazida pela Lei de Acesso à Informação cabe destacar as novidades que podem ser extraídas desse marco legal, o caráter impactante da nova Lei, segundo Cleve e Franzoni (2013), reside no fato do direito de acesso à informação, passar de uma proclamação para os mecanismos concretos de transparência ativa e transparência passiva. E, seguem os autores, a referida Lei estabeleceu procedimentos e parâmetros para as eventuais restrições de acesso, definindo as responsabilidades dos agentes públicos, por possíveis violações deste direito. Dessa forma houve a quebra do paradigma da informação, o Estado passou da posição de detentor do monopólio de documentos oficiais para guardião de informações públicas, isso implica substituir os ritos de criação de documentos secretos por ritos de ampla divulgação (MICHENER; CONTREIRAS; NISKIER, 2018, ROCHA, 2013).

A obrigação de informar que a Lei nº 12.527/2011 impôs a todos os poderes e órgãos de governo, também distinguiu as informações que devem ser franqueadas a sociedade espontaneamente, aquelas que exigem uma solicitação, uma manifestação dos interessados, e ainda elege um grau seletivo de informações protegidas pelo sigilo de Estado. Essas últimas, as

protegidas pelo sigilo, estão regulamentadas entre os artigos 21 e 31, que versam, especificamente sobre os procedimentos e as razões para a classificação da informação como sigilosa e o grau de classificação da mesma.

No que tange, as informações que devem ser divulgadas, que é o preceito fundamental da Lei nº 12.527/2011, extraído inclusive do seu artigo 3, que preconiza a máxima publicidade como regra e o sigilo como exceção, a mesmas estão esculpadas em seus artigos 8, 9 e 10 todos disciplinados, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto nº 7.724/12 (BRASIL, 2012a). A destacar o texto da Lei tem-se, em seu artigo 8;

[...] 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 p.3).

Sendo o referido artigo com seus incisos e parágrafos minuciosamente detalhados pelo Decreto nº 7.724/12 no capítulo III denominado “da transparência ativa” (BRASIL, 2012a).

Em relação à transparência ativa, ou seja, o rol de informação que os órgãos públicos devem tornar disponíveis para o livre acesso da população (SANT’ANA; RODRIGUES, 2013), apesar da normativa legal, autores como, Michener, Contreiras e Niskier, (2018), Amarin e Almada, (2016), destacam em seus trabalhos uma grande assimetria no que se refere às estruturas, terminologia e formatos dos sítios eletrônicos das instituições do poder público federal, fato que incomoda e confunde os cidadãos que buscam por informações.

Outro sim, levando-se em conta o número considerável de informações exigidas pela transparência ativa, pode-se verificar em muitos casos o não atendimento deste preceito, refletidas ou pela dificuldade de localização das mesmas ou pela necessidade de inclusão, nos portais eletrônicos das instituições públicas, de determinadas informações contempladas pelo Decreto nº 7.724/2012 (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Por seu turno, o artigo 10 da Lei nº 12.527/2011, regulamentado pelo Capítulo IV do Decreto nº 7.724/12 que trata “da transparência passiva” (BRASIL, 2012a). Considerando que este tipo de transparência exige um retorno do Estado em relação à informação demandada, enquanto a Lei garante a qualquer cidadão apresentar um pedido de acesso à informação, o Decreto determina que os órgãos e entidades criem, para atendimento desses pedidos de acesso, um Serviço de Informações ao Cidadão-SIC.

Estes canais, cuja função é receber os pedidos, fazer a tramitação interna e retornar aos cidadãos, devem garantir, além do atendimento presencial, que os pedidos de informação também possam ser feitos por meio eletrônico para tanto, foram desenvolvidos os sistemas eletrônicos do Serviço de Acesso à Informação, os e-SIC (ARTIGO 19, 2019). Os quais se

transformaram nos principais instrumentos de transparência passiva, haja vista que “a existência desses sistemas, aumenta a probabilidade de resposta às solicitações quando comparado a outros meios”. (ARTIGO, 19, 2019, p. 5).

No âmbito do poder executivo federal, coube a Controladoria Geral da União (CGU) a criação e o controle do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) <<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema>>. Como resultado, as estatísticas oficiais do governo federal apontam uma taxa de resposta de 99,39% em relação às solicitações recebidas, dados que comungam com as avaliações acadêmicas e de ativistas, que também encontraram em suas análises um alto nível de conformidade, a julgar que cerca de 80% das respostas foram consideradas minimamente precisas ou precisas (MICHENER; CONTREIRAS; NISKIER, 2018). *Performance* que, segundo os autores, transforma o e-SIC do governo federal no de melhor desempenho em relação a todas as outras instituições do País.

Isto posto, percebe-se as possibilidades, e até mesmo os níveis que a transparência pública pode atingir dentro de uma sociedade moderna. A complementariedade dos dois tipos de transparência, apresentadas, permitem seu entrelaçamento e acima de tudo a sua sobreposição. Por isso torna-se importante procurar distinguir no ambiente que compõe as instituições públicas, as Universidades, por exemplo, como a transparência chega a sociedade, para a partir daí, parametrizar o quão eficiente são as instituições ao tratarem de suas obrigações legais.

## **2.4 Universidade Pública, um Breve Histórico**

O desenvolvimento do ensino superior no Brasil está diretamente relacionando aos desdobramentos do Estado e aos interesses dos governantes, as tentativas de criação, ainda no Brasil Colônia, de universidades viam-se fadadas ao fracasso, sejam por políticas de controle por parte da Metrópole ou pelo desinteresse das elites brasileiras da época, que não viam justificativas para a criação dessas instituições na Colônia, haja vista que estes estudos poderiam ser realizados em universidades europeias (FAVERO, 2006). Tal circunstância refletiu em um grande atraso em relação às Américas Espanholas e Inglesas, onde as primeiras Universidades surgiram ainda no século XVI, enquanto no Brasil este fato ocorreu somente no século XX (LAUS, 2012).

A configuração deste marco, deu-se em 1920, com a criação, pelo governo federal da Universidade do Rio de Janeiro, instituída através da junção das Escolas Politécnica, Escola de Medicina e ainda sendo incorporada-lhes a elas a Faculdade de Direito (MENDONÇA, 2000; FAVERO, 2006). Apesar das muitas contestações e restrições feitas na época estava legalmente criada, pelo Governo Federal, a primeira instituição universitária brasileira, e com ela,

desencadeava-se na sociedade civil organizada da época, um grande debate, suscitado por temas vinculados ao universo destas instituições, tais como: autonomia universitária, funções que caberiam as universidades e ainda o modelo de universidade a ser adotado pelo Brasil (FAVERO, 2006).

Paula (2009) destaca que os caminhos tomados pelas primeiras instituições universitárias do Brasil, passaram diretamente pelos conceitos das universidades francesas e alemãs, as primeiras influenciaram a concepção organizacional da Universidade do Rio de Janeiro, em que a principal característica era a dissociação entre o ensino e a pesquisa. Por outro lado, segue a autora, com a fundação, em 1934, da Universidade de São Paulo percebe-se uma preocupação de introduzir-se a pesquisa como uma das principais finalidades da universidade, característica do modelo universitário alemão. Outro aspecto destacado pela autora no ambiente de formação e construção das universidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, diz respeito, além das diferenças conceituais, como as mesmas se relacionavam com o Estado, enquanto a Universidade do Rio de Janeiro mantinha uma relação de cumplicidade com ele, a Universidade de São Paulo buscava uma autonomia intelectual tanto em relação ao Estado como a Igreja.

Diante dos modelos expostos, e ainda, com a criação da Universidade do Distrito Federal (1935), posteriormente absorvida pela Universidade do Brasil (1939), as poucas instituições de ensino superior veem-se cada vez mais sob a tutela do Estado, o qual invade e apropria-se do campo cultural, barrando qualquer possibilidade de avanço na autonomia das universidades (MENDONÇA, 2008). Neste ínterim, a Universidade do Brasil, criada com o propósito de centralizar as ações do ensino superior e servir como universidade padrão, acabava restringindo as ações das instituições, pois seus processos padronizavam os cursos e garantiam, através de uma burocracia centralizada, a unidade do pensamento acadêmico. (FAVERO, 2006, MENDONÇA, 2008).

A consolidação do Sistema de Universidades Públicas Federais passa por um processo de expansão a partir dos anos 40, tanto que, até 1964, ano marcado pela ruptura democrática através golpe militar, foram criadas 22 universidades no Brasil, contemplando todas as capitais dos Estados da federação (LAUS, 2012). No bojo desta expansão capitaneada pelo desenvolvimento econômico e social do país, começam a se desenvolver os primeiros debates sobre a Reforma Universitária, o qual ganha força devido a precarização das instituições de ensino superior, extrapolando os muros acadêmicos e incorporando novas vozes na concepção de uma análise crítica e sistemática da universidade no país (FAVERO, 2006, MENDONÇA 2000).

O golpe militar de 1964 trouxe fortes consequências para as Universidades brasileiras, que viram ser contidos todos os debates travados no momento anterior, e a pouca voz que estas instituições haviam conquistado até então, acabou silenciada, muitas vezes de forma violenta (MENDONÇA, 2000, BOTONNI; SARDANO; COSTA FILHO, 2013). Mas, segundo os autores, não era mais possível o governo segurar o processo de transformação das universidades, seja por pressão exercida pela classe média, que exigia a ampliação da oferta de vagas ou pela própria dinâmica exigida pelo projeto de modernização econômica que se pretendia implementar no País.

Estes fatos, segundo Mendonça (2000), tiveram reflexo já no ano de 1966, quando o governo militar emitiu dois decretos-leis que tratavam da reestruturação das universidades federais, os quais absorviam várias medidas ensaiadas nas experiências anteriores e prediziam a reforma global do sistema. Neste compasso, em 1968, pressionado pela mobilização estudantil, cujo debate extrapolou os muros das universidades e ganhou eco nas ruas através de manifestações populares, o governo militar, mesmo diante de uma crise institucional, cria um Grupo de Trabalho, de modo a estudar, em caráter de urgência, as medidas que deveriam ser tomadas para resolver a crise da Universidade Brasileira (FAVERO, 2006). O resultado destas medidas forneceu a base em que a universidade se consolidaria, ancorada em sua tríplice função: ensino, pesquisa e extensão, com ênfase no ensino e na pesquisa, sendo a última o próprio distintivo da universidade (MENDONÇA, 2000).

Avançando-se para a década de 80, Paula (2009) destaca que, a partir da abertura política, ocorrida em 1985, surgem diversas correntes que passam a defender a reformulação das instituições universitárias, agora no contexto neoliberal, a busca se dá por uma maior racionalidade instrumental das universidades públicas. O que representou, segundo a autora, “a inserção das universidades na lógica racionalizadora do capital, vinculando-as ao mercado, já que o Estado se desobriga cada vez mais do financiamento destas instituições”. (PAULA, 2009, p. 78). Em contrapartida, a Constituição brasileira de 1988, realça o papel social da universidade como direito de todos, e garantiu também a autonomia das instituições universitárias, apesar de, paradoxalmente, observar-se neste período uma crescente intervenção do Estado e do Ministério da Educação nas universidades, seja via sistemas de avaliação, ou ainda, através de outras medidas autoritárias (GOMES; TAYLOR; SARAIVA, 2018, PAULA, 2009).

Dentro da lógica neoliberal, é como se apresenta a década de 90, principalmente em sua segunda metade, a partir da implementação da Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996), que fazia parte de um projeto maior de reforma do Estado, representado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE) (BRASIL, 1995),



o qual propunha, a transformação das universidades federais de instituições de serviços do Estado, para organizações sociais públicas não-estatais (PAULA, 2009). Incluindo, segundo a autora, estas instituições no perfil daquelas que desempenham as chamadas atividades competitivas, aplicando-se assim, a concepção da eficiência gerencial pela competitividade máxima. Corroborando com esta ideia, Agapito (2016) salienta que este ambiente econômico e político favorece o surgimento da universidade operacional, cujo foco é o mercado e a principal preocupação destas instituições passam a ser as ferramentas de gestão, controle e planejamento, com implicações que fragilizam a formação com reflexão crítica.

Por seu turno, a chegada dos anos 2000, e a mudança das políticas governamentais ocorridas a partir de 2003, trouxeram significativas modificações ao espectro da educação superior do Brasil (MEC, 2012). A adoção de programas governamentais como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2005b), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) (BRASIL, 2006), e principalmente o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, 2007), provocaram um grande acréscimo no número de instituições e, conseqüentemente, um aumento significativo no ingresso de alunos na Educação Superior (GOMES; TAYLOR; SARAIVA, 2018).

Políticas como estas acabaram interiorizando e democratizando o acesso ao ensino superior no Brasil e conseqüentemente inserindo as Universidades, principalmente as públicas, no meio social (MEC, 2012). Segundo Cunha (2003), a importância destas instituições para a sociedade, está no fato das mesmas promoverem a integração entre a comunidade, a academia e os Poderes Públicos, agindo como fortes mecanismos de pressão junto ao Estado. Composta por uma rede de 63 instituições espalhadas por todas as regiões do Brasil, contando, no ano de 2019, com um total de 1.114.468 alunos matriculados em 4.928 cursos espalhados nas diferentes áreas do saber (INEP, 2020), as universidades públicas federais formam o núcleo central do ensino superior do Brasil, e representam um empreendimento difícil, mas imprescindível, e deve ser entendido e assumido como algo em permanente construção (FAVERO, 2006).

## **2.5 Universidade Pública e o Imperativo da Transparência**

Neste cenário historicamente construído, as Universidades atualmente se apresentam na administração pública na figura de autarquias ou fundações, pertencentes a administração indireta (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006), vendo-se alinhadas com o apanágio legal que rege o setor público, especificamente o que abrange o Poder Executivo Federal. Consolidadas como pessoa jurídica de direito público e com a garantia constitucional de autonomia, didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988), as

Universidades Públicas Federais compõem um relevante papel no ambiente democrático. Considerando a sua missão de geração e disseminação do conhecimento pautado na ética do serviço público, tem-se nas iniciativas de transparência, mais do que o atendimento das normas legais, mas sobretudo, uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população (GAMA; RODRIGUES, 2016, PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006).

No contexto legal que rege o setor público e confluem para a transparência na administração pública, Gama e Rodrigues (2016) destacam a importância de Leis como a 9.755/1998 que criou na rede mundial de computadores, o Portal Contas Públicas, a Lei Complementar nº 101/2000, que estabeleceu normas para a gestão fiscal responsável e também o Decreto nº 5.482/2005 que criou o Portal de Transparência. Porém, segundo os autores, foram nos últimos anos que se evidenciaram diversos dispositivos legais que procuraram regulamentar o tema transparência e acesso às informações públicas, destacando-se, entre estes, a Lei nº 12.527/2011 que representou um marco na implementação de uma política de acesso às informações públicas, com foco na transparência e no controle social.

Para Ramos *et al* (2013), a Lei nº 12.527/2011 faz parte de uma política pública que interfere diretamente no eixo fundamental da universidade pública, pois o tripé formado pelas dimensões de ensino, pesquisa e extensão, que já havia sido alterado por reformas do ensino superior, as quais fez com que as universidades se enxergassem também sob a dimensão gestão. E agora, seguem os autores, através de uma política de incentivo ao controle social, o Estado, mesmo que de forma indireta, acrescenta ao eixo fundamental das universidades a dimensão da governança pública.

Dentro desta nova exigência Oliveira *et al* (2013) percebem esta mudança imposta pela reforma universitária advinda da Lei nº 9.394/1996, que tornou a gestão das universidades mais gerencial, focando na qualidade dos serviços entregue ao cliente/cidadão. Sediya, Reis e Anjos (2016) sustentam que as exigências impostas pela Lei de Acesso à Informação encontram, por diferentes motivos, barreiras nas instituições de ensino superior, mas este fato ocorre principalmente pelas restrições orçamentárias que atingem as instituições, dificultando assim a adequação das mesmas as exigências legais. Mas, segundo os autores, cada instituição pode adequar a sua realidade e privilegiar o atendimento aos cidadãos, principalmente os que buscam as informações por meio dos instrumentos de transparência passiva.

Por seu turno, Platt Neto *et al* (2007) caracterizam e apresentam considerações sobre o uso da rede mundial de computadores como principal instrumento de divulgação das contas públicas, inserindo as universidades e seus interesses típicos. Ademais, consideram os autores, que a adequada transparência governamental passa obrigatoriamente pela compreensibilidade

das informações, e neste sentido, torna-se necessário buscar formas de simplificar a linguagem para o entendimento da sociedade e assegurar meios de aprendizado dos temas envolvidos.

Corroborando, Souza, Damasceno e Cavalcanti (2013), discorrem em seu estudo sobre a importância das autarquias, órgãos e entidades federais tentarem mitigar os pontos que dificultam o acesso à informação e identificar as possíveis necessidades de melhoria. Por outro lado, os autores destacam que as exigências relacionadas a divulgação de informação contidas em outras legislações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, concentram uma maior possibilidade de serem divulgadas. Esse comportamento, seguem os autores, pode ser explicado pela dificuldade de algumas instituições em produzir informações mais específicas, que necessitam de um maior esforço para serem disponibilizadas, haja vista, que não se trata apenas de cumprir uma Lei, mais do que isso, a Lei de Acesso à Informação provocou uma mudança paradigmática nas Instituições Públicas e na forma de geri-las.

Ao nível das Universidades Estaduais, usando as mesmas apenas como um ponto de referência, Borges, Bezerra e Valmorbidia (2012), procuraram demonstrar as práticas da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), em relação ao uso da rede mundial de computadores como um instrumento de publicidade e um aliado da transparência ativa. Para tanto os autores avaliaram pontos que atendiam a legislação vigente, e concluíram, que apesar dos esforços da instituição, existem possibilidades de melhoria, principalmente no que se refere aos apêndices explicativos, itens fundamentais para a compreensão das demonstrações apresentadas.

Focando na transparência ativa, Lyrio *et al* (2008) construíram um modelo para avaliação dos demonstrativos financeiros e contábeis publicados por uma Instituição Pública de Ensino Superior, para tanto estabeleceram duas áreas de interesse relacionadas a informação: publicação e compreensão, a primeira analisando características como: apresentação, defasagem e divulgação, e a segunda; comparabilidade, entendimento e desdobramento. Diante dos resultados adquiridos com o modelo proposto, os autores concluíram que os formatos dos demonstrativos como eram apresentados, não geravam informações claras aos usuários externos, justamente pelo baixo grau de transparência dado aos itens analisados.

Ainda, em aspectos e exigências legais relacionadas a transparência ativa e a busca dos padrões que lhes são exigidos, Rodrigues (2013) salienta o nível de desigualdade que se encontram as Universidades Públicas Federais quanto a implementação da Lei nº 12.527/2011 em seus sítios eletrônicos. Isso demonstra, segundo a autora, a falta de comprometimento dessas instituições em relação ao debate sobre a Lei de Acesso à Informação e a transparência, e

justamente em um local de produção do conhecimento, onde, em tese, deveria haver uma maior discussão sobre a cultura de acesso.

Outro sim, Gama e Rodrigues (2016) focaram seu estudo pela demanda de informações contábeis dirigidas as universidades públicas federais através do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), verificando que numa amostra de 59 universidades, em média 60% delas apresentaram algum tipo de pergunta que convergem para os assuntos contábeis, sendo que destes solicitantes, menos de 30% se identificaram como estudantes e professores, sugerindo o interesse da sociedade em geral por informações relacionadas a contabilidade governamental. Por outro lado, sinalizam os autores, este fato pode demonstrar uma lacuna informacional das instituições, haja vista que dentre os dados abrangidos pela transparência ativa, principalmente nos artigos 7 e 8 da Lei de Acesso à Informação, uma grande parte refere-se a informações contábeis.

Por último, os autores consideram ainda que, como já foi sustentado anteriormente (RODRIGUES, 2013, SOUZA; DAMASCENO; CAVALVANTI, 2013), a existência de instrumentos legais que obriguem a transparência ativa não é garantia, pelo menos em um curto prazo, de sua implementação. Mas independentemente das considerações pontuais, a serem verificadas, o que se pode extrair do contexto geral proporcionado pela Lei nº 12.527/2011 é que “o grande número de demanda dirigida às universidades parece refletir o entusiasmo da sociedade com o início de uma política mais clara de direito à informação no Brasil”. (GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 55).

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Classificação da Pesquisa**

O conhecimento científico é resultado de investigação metódica e sistemática da realidade, transcendendo os fatos e os fenômenos, analisando-os para descobrir suas causas e concluir sobre as leis gerais que o regem, delimitado pela necessidade de comprovação concreta (MARTINS; THEÓPHILO, 2016). Para Gil (2002, p.17) “pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”.

Neste sentido esta pesquisa caracteriza-se pela utilização de métodos científicos em seus processos de aprendizagem, para através dos mesmos analisar a oferta de transparência ativa nos portais das Universidade Públicas Federais, bem como verificar as demandas que chegam as mesmas através dos instrumentos de transparência passiva. Procurando apurar os possíveis

limites de transparência ativa e se os mesmos são impostos por inobservância dos preceitos legais ou por fatores que ultrapassam este aspecto.

Sobre a utilização de métodos científicos e sua delimitação metodológica, esta pesquisa classifica-se quanto à natureza dos objetivos como descritiva, enquadrando-se no propósito de submeter, caracterizar e analisar um determinado grupo ou fenômeno (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Já, quanto ao procedimento, a mesma adota o documental;

[...] a pesquisa documental emprega fontes primárias, assim considerados os materiais compilados pelo próprio autor do trabalho, que ainda não foram objeto de análise ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o propósito da pesquisa. (MARTINS; THEÓPHILO, 2016, p. 53).

Por seu turno, a classificação quanto a forma de abordagem do problema é qualitativa e quantitativa, caracterizando-se assim como uma pesquisa de método misto. Nesta técnica as alegações do conhecimento são baseadas no pragmatismo e as estratégias de investigação envolvem a coleta de dados, tanto para as informações numéricas como para as informações relacionadas aos textos, representando assim a consolidação de um banco de dados com os dois tipos de informações (CRESWELL, 2007). Corroborando com a versatilidade desta técnica Martins e Theófilo (2016) destacam que por apresentarem distintas características de análise as pesquisas científicas podem adotar tanto avaliações qualitativas como quantitativas sendo despropositada a compreensão de que existam pesquisas que se baseiam apenas no uso de uma das técnicas.

### 3.2 População e Amostra

O Universo desta pesquisa é composto pelo total de Instituições Públicas Federais de Ensino Superior classificadas pelo Censo da Educação Superior 2019 (INEP, 2020) como Universidades, chegando-se ao total de 63 instituições distribuídas de forma heterogênea pelas 5 regiões do País. Destas, e para efeito de homogeneidade da amostra, a pesquisa fez um recorte populacional com 4 instituições de cada uma das regiões. Considerando, para efeito de escolha, as que tiveram o maior número de solicitações direcionadas ao Portal Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Governo Federal, representando uma amostra de 20 instituições. A Tabela 1 descreve estas instituições por região, além de apresentar o número de pedidos encaminhados a cada delas, no período analisado.

**Tabela 1 - As 4 Universidades com maior número de pedidos direcionadas ao e-SIC considerando-se a região e o período da pesquisa**

REGIÃO	UNIVERSIDADE	SIGLA	ESTADO	PEDIDOS	TOTAL REGIÃO

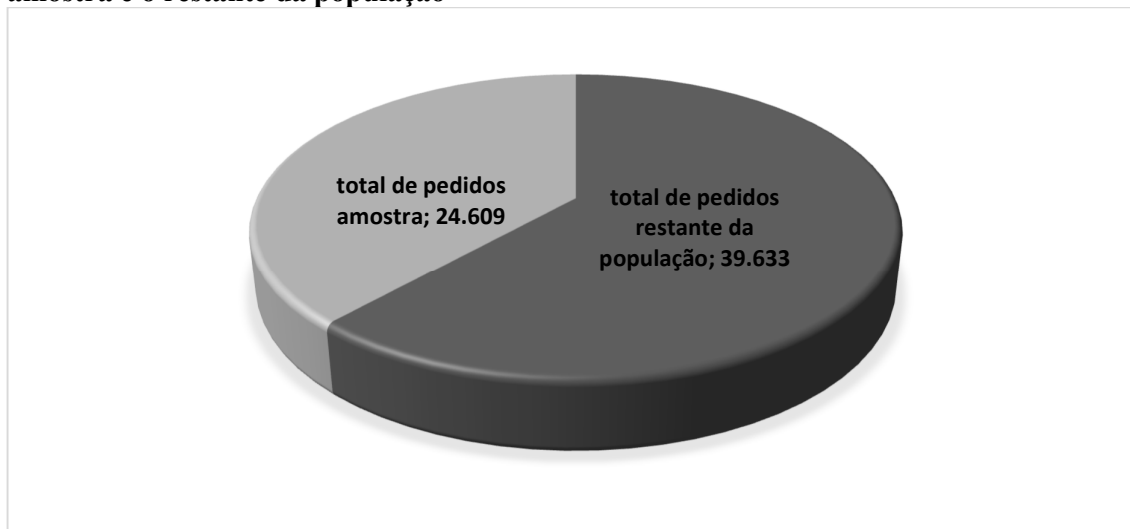
SUL	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	RS	1.274	3.979
	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	RS	1.006	
	Universidade Tecnológica Fed. do Paraná.	UTFPR	PR	861	
	Universidade Federal do Paraná	UFPR	PR	838	
SUDESTE	Universidade Federal do Rio De Janeiro	UFRJ	RJ	1.867	5.454
	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	MG	1.467	
	Universidade Federal de Lavras	UFLA	MG	1.124	
	Universidade Federal do ABC	UFABC	SP	996	
CENTRO OESTE	Universidade de Brasília	UNB	BR	1.856	5.254
	Universidade Federal de Goiás	UFG	GO	1.590	
	Universidade Federal do Mato Grosso	UFMT	MT	973	
	Universidade Fed. do Mato Grosso do Sul	UFMS	MS	835	
NORDESTE	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	PE	1.553	5.493
	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	AL	1.526	
	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	RN	1.353	
	Universidade Fed. do Vale do São Francisco.	UFVSF	BA-PE-PI	1.061	
NORTE	Universidade Federal do Para	UFPA	PA	1.470	4.429
	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	AM	1.193	
	Universidade de Rondônia	UNIR	RO	992	
	Universidade Federal do Oeste do Para	UFOPA	PA	774	
TOTAL GERAL				24.609	24.609

Fonte: Elaborada com dados da pesquisa (2021).

Afim de verificar a representatividade da amostra junto a população, apresenta-se o Gráfico 01, nele está descrito, além do quantitativo de pedidos direcionados as universidades pesquisadas, também o total de pedidos encaminhados ao restante da população. Percebendo-se que, do total de 64.242 solicitações buscadas junto aos e-SIC das universidades de modo

geral, 24.609 pertencem à amostra representando assim cerca de 38% do total das solicitações, apesar da mesma retratar pouco mais de 31% da população.

**Gráfico 1 - Total de pedidos encaminhados aos e-SICs das Universidades dividido pela amostra e o restante da população**



Elaborado com dados da pesquisa (2021).

### 3.3 Instrumento de Coleta

Trata-se de uma pesquisa com coleta de dados primários tanto junto ao Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) do Governo Federal, como também aos sítios eletrônicos das Universidades Públicas Federais, são entendidos como primários, pois são dados “compilados pelo próprio autor do trabalho, que ainda não foram objeto de análise ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o propósito da pesquisa”. (MARTINS; THEÓPHILO, 2016, p. 53). No que se refere aos dados colhidos junto aos sítios eletrônicos das 20 universidades que compõem a amostra o mesmo ocorreu através do preenchimento de um *checklist*. Já os dados referentes ao e-SIC do Governo Federal foram baixados por intermédio de tabelas, com a utilização de filtros para a seleção das Universidades de interesse, bem como para classificação dos itens e subitens em categorias e suas respectivas subcategorias.

#### 3.3.1 Coleta e Análise de Dados do Portal das Universidades

O Quadro 1 apresenta a estrutura, a sequência e os 54 indicadores que, segundo a Guia da Transparência Ativa (GTA) da Controladoria Geral da União, deverão estar disponíveis para consulta nos sítios eletrônicos dos órgãos do Poder Executivo Federal. Destacando-se que o modelo, por exigência da própria controladoria, deve seguir um padrão específico no que se refere a divulgação e a apresentação das informações. Exigindo, entre outras medidas, o uso de

linguagem cidadã e a disponibilização, quando for o caso, de glossários, ontologias, vocabulários, modelos ou *thesaurus* (CGU, 2019).

**Quadro 1 - Itens e Subitens do Checklist com indicadores de transparência ativa**

ACESSO À INFORMAÇÃO		Menu Principal das Páginas das Instituições
INSTITUCIONAL	1	Estrutura organizacional
	2	Competência
	3	Base jurídica da estrutura organizacional
	4	Lista dos principais cargos e seus respectivos ocupantes ("Quem é Quem")
	5	Telefones, endereços e e-mail de contato dos ocupantes dos principais cargos
	6	Agenda de autoridades
	7	Horário de atendimento
	8	Currículos
PROGRAMAS E PROJETOS	1	Programas projetos e ações
	2	Unidade responsável
	3	Principais metas
	4	Indicadores
	5	Resultados
	6	Carta de serviços
	7	Programas que resultem em renúncias de receitas
	8	Programas financiados pelo fundo de amparo ao trabalhador – FAT
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	1	Instancias e mecanismos de participação social
AUDITORIAS	1	Relatórios de gestão
	2	Relatórios e certificados de auditoria
	3	Informações sobre os processos de auditorias anuais de contas
	4	Relatório anual de atividades de auditoria interna (RAINT)
CONVENIOS E TRANSFERENCIA	1	Informação referentes as transferências de recursos
RECEITAS E DESPESAS	1	Receitas
	2	Execução orçamentaria
	3	Execução financeira
	4	Diárias e passagens
LICITAÇÕES E CONTRATOS	1	Licitações
	2	Contratos
SERVIDORES	1	Servidores
	2	Concurso público
	3	Empregados terceirizados
INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS	1	Rol das informações classificadas nos 12 últimos meses
	2	Rol das informações desclassificadas nos 12 últimos meses
	3	Formulário para o pedido de desclassificação e recurso a pedido de desclassificação
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO	1	Serviço de informação ao cidadão
	2	Formulário de solicitação de informação em meio físico
	3	Banner para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)



	4	Relatórios estatísticos de atendimento da LAI
PERGUNTAS FREQUENTES	1	Realizar a atualização desta seção frequentemente
DADOS ABERTOS	1	Política de dados aberto
	2	Relatório em diversos formatos eletrônicos

Fonte: Guia da Transparência Ativa para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – 6ª Edição (2019).

A mensuração para o atendimento da transparência ativa por cada uma das 20 instituições que compõem a amostra, se evidencia através do atendimento dos 13 Itens e 41 Subitens que compõem os indicadores destacados no Quadro 1, respeitando, conforme Quadro 2, uma escala de 0 a 1.

**Quadro 2 - Escala de atendimento**

ESCALA	INDICADOR
1	Atende totalmente
0,5	Atende parcialmente
0	Não atende

Fonte: Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Partindo-se dos resultados obtidos através da análise da escala de atendimento apurados para cada instituição, pretende-se identificar, entre os itens constantes no *checklist*, quais são os mais recepcionados pelas mesmas em seus domínios eletrônicos oficiais. Para, a partir deste conjunto de dados, confrontar com as demandas apresentadas pelas instituições através de seus instrumentos de transparência passiva. E assim constatar os possíveis limites da transparência ativa verificando se os mesmos são impostos por negligência legal, ou por fatores que ultrapassam este aspecto.

### 3.3.2 Coleta e Análise de Dados do Portal e-SIC

A análise dos dados extraídos do Portal e-SIC ocorreu através das informações consolidadas pelos temas das solicitações e desmembradas por categorias e subcategorias conforme Quadro 3. Outro sim, cabe destacar que a divisão por categorias e subcategorias obedece às características comuns dos elementos, cumprindo o papel de possibilitar o estudo do material coletado através da técnica proposta por Laurence Bardin conhecida como análise de conteúdo (BARDIN, 1977), em que, segundo a autora, a sutileza de seus métodos permite a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura, engrandecendo assim à tentativa exploratória e aumentando a propensão das descobertas.

**Quadro 3 - Categorias e Subcategorias do Tema das Solicitações encontrados no e-SIC**

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	TEMAS
ADMINISTRAÇÃO	Compras Governamentais, Fiscalização de Estado, Normas e Fiscalização, Orçamento,	Assuntos exclusivos da administração pública

	Patrimônio, Recursos Humanos, Serviços Públicos, Outros em Serviços Públicos	
EDUCAÇÃO	Educação Básica, Educação profissionalizante, Educação Superior, Outros em Educação.	Assuntos relacionados a educação e ao suporte da mesma.
PESQUISA E DESENVOLVIMENTO	Difusão, Outros em pesquisa e Desenvolvimento	Atividades de pesquisa e Desenvolvimento de produtos e soluções.
PROTEÇÃO SOCIAL	Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência, Cidadania, Combate à Desigualdade, Inclusão Social, Outros em Proteção Social	Atividades de proteção ao cidadão, a sociedade e a grupos específicos.
TRABALHO	Empregabilidade, Fomento ao Trabalho, Proteção e Benefícios ao Trabalhador, Relações de trabalho, Outros em trabalho.	Atividades e assuntos relacionados ao trabalho.

Fonte: Vocabulário Controlado do Governo Eletrônica (VCGE) - (2016).

O levantamento das informações foi viabilizado por meio do Portal e-SIC do Governo Federal, *Links*: Relatórios Estatísticos e *Download* de Dados disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx> e Painel Lei de Acesso à Informação disponível em <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Já a divisão por categorias e subcategorias apresentadas no Quadro 3, obedecem aos critérios estabelecidos pelo Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (VCGE), refletindo os temas mais demandados junto as universidades que compõe a amostra.

A coleta dos dados foi realizada de forma individual e obedeceu ao período estabelecido para pesquisa, começando em janeiro de 2016, indo até dezembro de 2020, completando assim o ciclo dos últimos 5 anos.

### **3.3.2.1 Classificação dos dados coletados junto ao Portal e-SIC em categorias e subcategorias conforme o VCGE.**

A classificação das solicitações inseridas no sistema e-SIC, principal instrumento de transparência passiva do governo federal, tem a finalidade de alinhar as questões com seus respectivos temas ou assuntos. Possibilitada, como já foi dito, através do *download* de dados do referido sistema, onde o processo de seleção das universidades que compõe a amostra ocorreu por filtros específicos. E, a partir desta seleção, foram separados os campos contendo as informações de interesse da pesquisa; “*Resumo da Solicitação*”, “*Detalhamento da Solicitação*” e “*Assunto do Pedido*”.

A primeira tentativa de classificação das solicitações teve como parâmetro o campo “*Assunto do Pedido*”, campo cujo preenchimento é uma atribuição de cada SIC e deve resumir, através dos termos que compõe o VCGE, o assunto relacionado a cada solicitação. No entanto, esta técnica, apesar de utilizar os termos sugeridos pela pesquisa para classificação dos assuntos, não se mostrou eficiente, haja vista que esta classificação não segue um padrão, e na

maioria das universidades analisadas não sintetiza de maneira objetiva o teor do pedido de acesso à informação. Em alguns casos as universidades chegam a atribuir 42 termos diferentes para classificarem os assuntos de seus pedidos, enquanto outras padronizam um termo, como “*Acesso à Informação*” ou “*Educação Superior*”, por exemplo, e classificam todos os seus pedidos nestes únicos assuntos. Gerando assim uma discrepância entre o tema da informação solicitada pelo cidadão e o assunto atribuído pelo SIC para classificação da mesma.

Este fato já havia sido constatado por Gama (2015), destacando a falta de treinamento dos responsáveis pelo registro das informações nos sistemas e-SIC no que se refere a sua classificação nas categorias disponibilizadas no Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico. Como reflexo disso a pesquisa verificou que em várias universidades a categoria “*Educação*” abrange a quase totalidade das demandas por informações. Mesmo que essa categoria possa ter representatividade nas solicitações que chegam as universidades, haja vista ser este o objeto dessas instituições, a falta de treinamento na classificação dos assuntos no sistema e-SIC, tende a indicar uma falha no registro dessas demandas (GAMA, 2015).

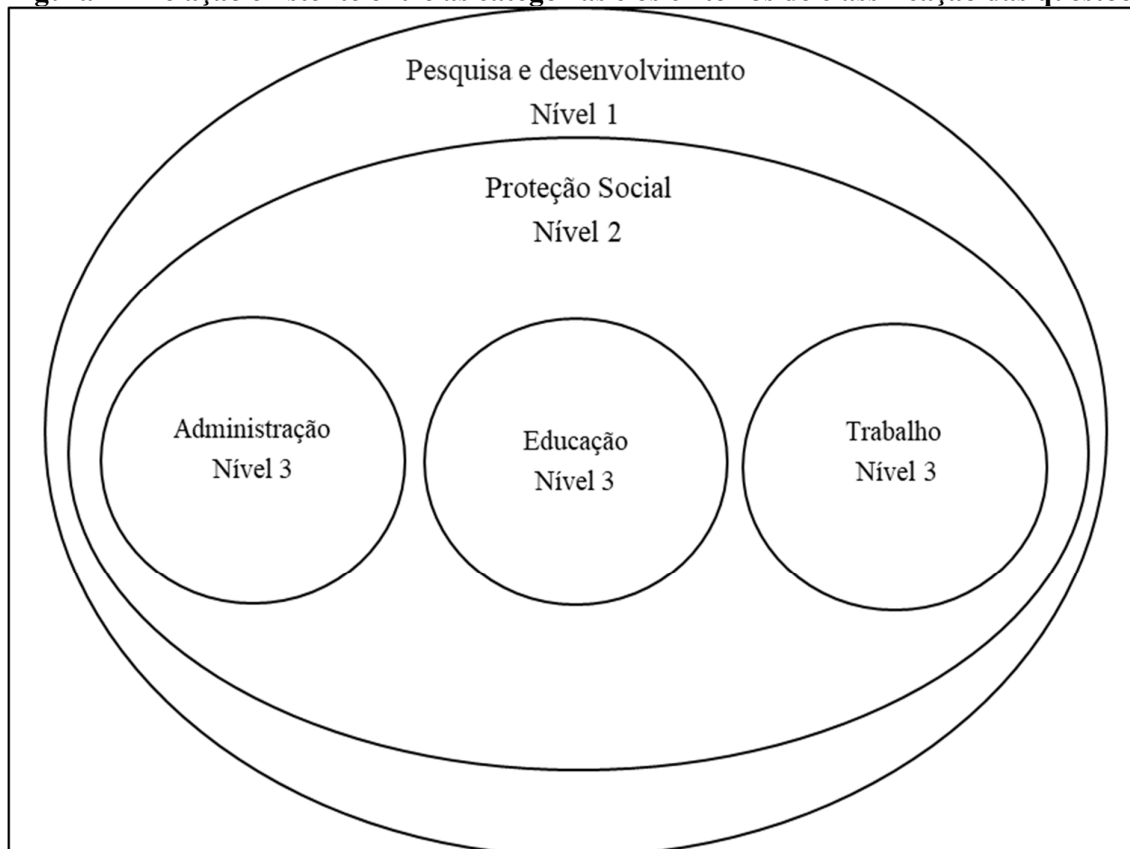
Avançando-se neste aspecto e procurando modular a classificação dada por cada uma das vinte instituições analisadas, no que se refere ao preenchimento do campo “*Assunto do Pedido*”, optou-se, após uma pré análise dos campos “*Resumo da Solicitação*” e “*Detalhamento da Solicitação*”, por uma classificação que relacionasse os conteúdos comuns das questões solicitadas, as quais estão detalhadas nestes campos, com os termos disponíveis no VCGE. Ademais, este pressuposto parte do princípio da categorização, onde se agrupam os elementos considerando a parte comum existente entre eles, tendo como objetivo uma representação simplificada dos dados brutos (BARDIN, 1977).

Neste sentido, as Categorias e Subcategorias apresentadas no Quadro 3 cumprem o papel de classificar de forma sintética e organizada os temas das questões encaminhadas aos Sistemas Eletrônicos de Informação das instituições analisadas. Bardin (1977) chama estes agrupamentos de Unidades de Registro, que efetivamente surgem, segundo a autora, realizando-se certos recortes semânticos, como, por exemplo, o tema da questão ou do texto analisado.

Nesta perspectiva, e conforme os objetivos da pesquisa, o processo se consolidou através de categorias temáticas assentado em critérios semânticos, onde as categorias são fornecidas antes da análise (*a priori*) e os seus elementos repartidos da melhor maneira possível e à medida que vão sendo encontrados, este é o procedimento por caixas (Bardin, 1977).

A Figura 1 mostra através de um Diagrama de Venn a relação existente entre as categorias e os critérios de classificação das questões, ou dos elementos, dentro de cada uma delas. Assim o primeiro nível de análise ocorre pela categoria Pesquisa e Desenvolvimento, não sendo atendido o tema relacionado a ela, parte-se para o segundo nível da análise, Proteção Social, também não sendo atendido, obrigatoriamente a questão será encaixada no terceiro nível onde estão às três categorias restantes: Administração, Educação ou Trabalho.

**Figura 1 - Relação existente entre as categorias e os critérios de classificação das questões**



Fonte: Elaborada com dados da pesquisa (2021).

A definição dos termos ou palavras que conectam as questões ao tema e consequente as respectivas categorias passam diretamente pela composição dos níveis de análise. Sobre este aspecto vale considerar o nível 1 como exemplo, a categoria Pesquisa e Desenvolvimento, por ser a mais abrangente, acolhe dentro de suas possibilidades as demais categorias, mas, em simultâneo, não cabe na classificação de nenhuma outra. A presença, portanto, de um dos termos que a identifique (solicitação de dados para construção de artigos científicos, por exemplo) fazem com que a questão seja classificada neste nível, ou nesta categoria, independente do tema central se relacionar com qualquer uma das outras categorias.

Sobre este prisma a análise orienta-se para o emissor da comunicação, dirigindo-se para as características da mensagem propriamente dita, seu valor informacional, as palavras, ideias

e argumentos nela expressos, no sentido de captar a finalidade com que se emite a mesma (MORAES, 1999).

### 3.4 Constructo

Para um melhor entendimento deste estudo, descreve-se no Quadro 4 seu Constructo, nele demonstram-se os principais aspectos relacionados a proposta de pesquisa, bem como o entrelaçamento dos objetivos com suas respectivas questões e seus elementos observáveis. Para Martins e Theóphilo (2016) um constructo é justamente uma definição operacional, onde busca-se representar empiricamente um conceito dentro de um quadro teórico, podendo servir como um modelo, ainda que, embrionário.

#### Quadro 4 - Constructo do Estudo

Objetivo Geral					
<b>Analisar as solicitações decorrentes dos instrumentos de transparência passiva de Universidades Públicas Federais, para através das mesmas, identificar os possíveis limites estabelecidos na apresentação das informações públicas de forma proativa por estas instituições de ensino superior.</b>					
Objetivos específicos	Objetivos	Operacionalização	Variáveis	Abrangência	Base Legal
	<b>a) Identificar os limites da transparência ativa em relação as suas exigências legais e possibilidades estruturais;</b>	Verificar nos portais eletrônicos das universidades federais selecionadas para a pesquisa a pró atividade das informações vinculadas no que se refere a quantidade de dados publicados, sua atualização e visibilidade.	Quadro 1	Universidades pré-definidas	— Lei 12.527/2011 — Lei de Acesso a Informação.  — Decreto nº 7.724/2012 Acesso as Informações no Poder Executivo Federal.
	<b>b) Categorizar por assunto as demandas que chegam através dos instrumentos de transparência passiva relacionando-as com o atendimento da transparência ativa.</b>	Identificar e enquadrar através de categorias e subcategorias as questões levantadas junto ao e-SIC das instituições; relacionando-as com os itens e subitens analisados no atendimento da transparência ativa e que compuseram o <i>checklist</i> .	Quadro 3	Sistema de Informação ao Cidadão – e-SIC - CGU	— Decreto nº 5.482/2005 Portal da Transparência Pública.  — Portaria Interministerial nº 140/2006.

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esse capítulo está dividido em duas seções, em que na primeira são analisados os dados coletados junto a sitio eletrônico das instituições — Transparência Ativa, e na segunda, são evidenciados os resultados decorrentes da coleta realizada no e-SIC — Transparência Passiva.

### 4.1 Análise dos Dados Coletados Junto ao Portal das Universidades — Transparência Ativa

Nessa seção estão apresentados os dados coletados junto aos Portais das 20 Universidades que compõem a amostra e já identificadas na parte de Metodologia deste Trabalho. A coleta das informações ocorreu no período compreendido entre os dias 11 e 21 de junho de 2021, o instrumento de coleta foi um *checklist* cujos itens e subitens também foram apresentados na parte Metodológica do estudo.

Ademais, nesta etapa da pesquisa foram exploradas as questões relacionadas a Transparência Ativa das Instituições, tendo como base as orientações extraídas da Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal “cujo objetivo é auxiliar no correto cumprimento das obrigações previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 — Lei de Acesso à Informação (LAI) e demais normas que regem o assunto”. (CGU, 2019, p. 5). Além disso, a referida Guia tem como propósito a padronização dos sítios oficiais das instituições públicas no que se refere “a oferecer ao cidadão um padrão que facilite a navegação em todos os *sites*, permitindo uma rápida localização e obtenção das informações desejadas”. (CGU, 2019, p.5).

Dessa forma, e afim de alcançar os objetivos da pesquisa, passa-se a verificar a existência dos itens indicadores de Transparência Ativa nos domínios eletrônicos das instituições analisadas. Cumpre destacar que a publicação ativa dos dados hora analisados, e apresentados no Quadro 5, seguem o padrão estabelecido pela Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal (CGU, 2019).

**Quadro 5 - Itens e Subitens avaliados pelo Checklist como indicadores de transparência ativa nas 20 universidades analisadas**

Itens e Subitens Avaliados	Número de Instituições que Atendem Totalmente	Número de Instituições que Atendem Parcialmente	Número de Instituições que Não Atendem
ACESSO À INFORMAÇÃO (Menu Principal das Páginas das Instituições)	14	6	0
INSTITUCIONAL	20	0	0
Estrutura organizacional (Organograma)	17	3	0
Competência	18	1	1
Base jurídica da estrutura organizacional	20	0	0

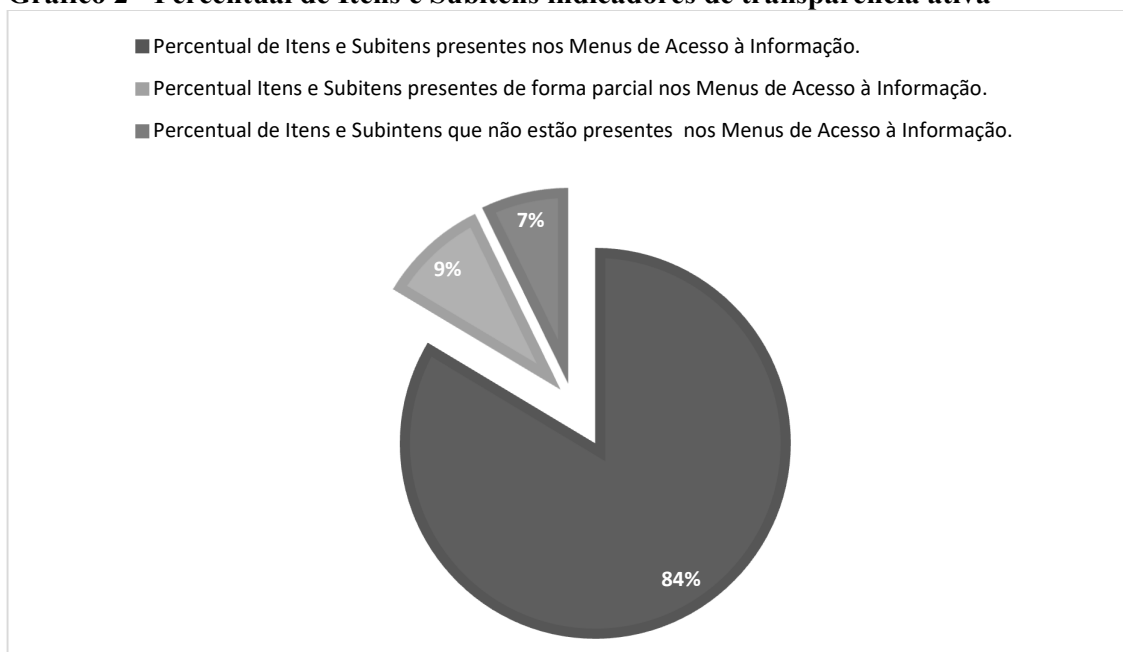
Lista dos principais cargos e seus respectivos ocupantes ("Quem é Quem")	17	3	0
Telefones, endereços e e-mail de contato dos ocupantes dos principais cargos	16	3	1
Agenda de autoridades	15	1	4
Horário de atendimento	16	1	3
Currículos	10	5	5
<b>AÇÕES E PROGRAMAS</b>	20	0	0
Programas projetos e ações	19	1	0
Unidade responsável	19	1	0
Principais metas	16	1	3
Indicadores	15	1	4
Resultados	15	1	4
Carta de serviços	16	1	3
Programas que resultem em renúncias de receitas	15	3	2
Programas financiados pelo fundo de amparo ao trabalhador – FAT	17	1	2
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	19	0	1
Instancias e mecanismos de participação social	17	2	1
<b>AUDITORIAS</b>	20	0	0
Relatórios de gestão	10	9	1
Relatórios e certificados de auditoria	20	0	0
Informações sobre os processos de auditorias anuais de contas	20	0	0
Relatório anual de atividades de auditoria interna (RAINT)	19	1	0
<b>CONVENIOS E TRANSFERENCIA</b>	19	1	0
Informação referentes as transferências de recursos	13	7	0
<b>RECEITAS E DESPESAS</b>	19	1	0
Receitas	14	4	2
Execução orçamentaria	14	4	2
Execução financeira	14	4	2
Diárias e passagens	13	4	3
<b>LICITAÇÕES E CONTRATOS</b>	20	0	0
Licitações	15	4	1
Contratos	15	2	3
<b>SERVIDORES</b>	19	1	0
Servidores	14	6	0
Concurso público	18	2	0
Empregados terceirizados	14	2	4
<b>INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS</b>	19	0	1
Rol das informações classificadas nos 12 últimos meses	18	1	1
Rol das informações desclassificadas nos 12 últimos meses	18	1	1
Formulário para o pedido de desclassificação e recurso a pedido de desclassificação	16	1	3
<b>SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO</b>	20	0	0
Serviço de informação ao cidadão	20	0	0

Formulário de solicitação de informação em meio físico	19	0	1
Banner para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)	12	3	5
Relatórios estatísticos de atendimento da LAI	15	3	2
PERGUNTAS FREQUENTES	19	0	1
Realizar a atualização desta seção frequentemente	15	3	2
DADOS ABERTOS	20	0	0
Política de dados aberto	19	0	1
Relatório em diversos formatos eletrônicos	12	1	7
TOTAIS DE ITENS E SUBITENS VERIFICADOS	903	99	78

Fonte: Guia da Transparência Ativa para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – 6ª Edição (2019).

O Quadro 5 mostra todos os itens e os subitens que compuseram o *checklist* e também a sua respectiva avaliação na escala de atendimento proposta pela pesquisa. Neste sentido é possível perceber que de uma forma geral as instituições atendem a maioria das exigências legais no que se refere a disponibilização das informações de forma proativa. Ademais, o Gráfico 2 mostra que em média 84% dos itens que compõe a Guia de Transparência Ativa estão presentes nos *menus* de Acesso à Informação das Instituições analisadas, enquanto 9% estão presentes de forma parcial e 7%, em média, não aparecem no referido *menu*.

#### Gráfico 2 - Percentual de Itens e Subitens indicadores de transparência ativa



Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Sendo que dos itens e subitens com maior ausência nos *menus* de Acesso à Informação destacam-se os subitens “Currículos” e “Relatório de Gestão” que estão presentes, conforme o padrão estabelecido pela a Guia de Transparência Ativa, em apenas 10 Instituições, por sua vez, o “Banner de identificação do e-SIC” e os “Relatórios em diversos formatos eletrônicos”, estão



disponíveis em 12 Instituições. Desses a pior situação, por tudo que representa, como será mostrado na sequência deste trabalho, é a dos “Relatórios em diversos formatos eletrônicos” haja vista que o mesmo não é encontrado em 7 Instituições. O Quadro 6 mostra a sequência dos itens com menos presença nos *Menus* de Acesso à Informação das 20 Universidades que compõe a amostra.

**Quadro 6 - Itens e Subitens indicadores de transparência ativa menos encontrados nos sítios eletrônicos das Instituições analisadas**

Itens e Subitens Indicadores de Transparência Ativa	Número de Instituições encontrados	Número de Instituições encontrados parcialmente	Número de Instituições não encontrados
Currículos	10	5	5
Relatórios de gestão	10	9	1
Banner para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)	12	3	5
Relatório em diversos formatos eletrônicos	12	1	7
Informação referentes as transferências de recursos	13	7	0
Diárias e passagens	13	4	3
ACESSO À INFORMAÇÃO (Menu principal das páginas das Instituições)	14	6	0
Receitas	14	4	2
Execução orçamentaria	14	4	2
Execução financeira	14	4	2
Servidores	14	6	0
Empregados terceirizados	14	2	4
Agenda de autoridades	15	1	4
Indicadores	15	1	4
Resultados	15	1	4
Programas que resultem em renúncias de receitas	15	3	2
Licitações	15	4	1
Contratos	15	2	3
Relatórios estatísticos de atendimento da LAI	15	3	2
Realizar a atualização desta seção frequentemente	15	3	2

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Dos Itens e subitens apontados no Quadro 6 pode-se destacar a própria identificação da seção “Acesso à Informação”, haja vista que das 20 universidades que tiveram seus sítios analisados 4 não contemplavam nas barras de seus *menus* principais a referida seção e 2 não adotavam a nomenclatura sugerida para a mesma. Dificultando assim a sua identificação, e, acima de tudo, fugindo da padronização proposta pela entidade de controle, haja vista que para ela “os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem observar rigorosamente a nomenclatura e a estrutura de *menu* estabelecidas, pois o padrão proposto facilita a localização da informação pelo cidadão”. (CGU, 2019, p. 6).

Outros pontos associados a divulgação das informações de forma proativa também merecem ser destacados, entre eles os subitens “Diárias e Passagens”, “Receita”, “Execução Orçamentária”, “Execução Financeira” e “Servidores”, por exemplo, que apesar de terem a opção de apresentarem *links* específicos que direcionam as buscas para o Portal de Transparência do Governo Federal, não estão disponíveis para acesso em todas as Instituições.

Da mesma forma, o desdobramento do item “Perguntas Frequentes” — Realizar a atualização desta seção frequentemente — abordado pelo Decreto nº 7.724/12 (BRASIL, 2012a) quando trata das informações que deverão constar nas páginas eletrônicas das instituições em forma de transparência ativa e que em síntese deve “apresentar, de forma estruturada e atualizada, as dúvidas mais frequentes dos cidadãos, bem como garantir que as mesmas estão atualizadas”. (CGU, 2019, p. 39). Vindo de alguma forma a ser um sinalizador das informações demandadas pelos instrumentos de transparência passiva. Sobre este aspecto Portella e Córtez fazem a seguinte consideração:

Ao analisar a obrigatoriedade de publicação de perguntas e respostas mais frequentes da sociedade, percebe-se que tal procedimento demanda pesquisa, compilação, revisão e divulgação por parte da Administração pública a partir de consultas reiteradas sobre determinadas matérias de interesse geral, devendo ser observada [...] suas peculiaridades locais, sendo assim capaz de robustecer o princípio da transparência na sua modalidade ativa. (PORTELLA e CÔRTEZ, 2015, p. 1097).

Outrossim, o Quadro 7 mostra que praticamente todas as instituições adotaram, conforme preconiza o Decreto 8.777/16 (BRASIL, 2016a), a sua “Política de dados abertos”. No entanto, quando a análise recai sobre a disposição dos “Relatórios em diversos formatos eletrônicos”, que na realidade é a essência desta política, a prática não se evidencia tão animadora. Mesmo este fato sendo um requisito explícito no Decreto 7.724/12 no capítulo que trata de transparência ativa “possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações”. (BRASIL, 2012a, p. 4).

**Quadro 7 - Itens e Subitens indicadores de transparência ativa mais encontrados nos sítios eletrônicos das Instituições analisadas**

Itens e Subitens indicadores de Transparência Ativa	Número de Instituições encontrados	Número de Instituições encontrados parcialmente	Número de Instituições não encontrados
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	19	0	1
Relatório anual de atividades de auditoria interna (RAINT)	19	1	0
CONVENIOS E TRANSFERENCIA	19	1	0
RECEITAS E DESPESAS	19	1	0
SERVIDORES	19	1	0
INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS	19	0	1
Formulário de solicitação de informação em meio físico	19	0	1

PERGUNTAS FREQUENTES	19	0	1
Política de dados aberto	19	0	1
INSTITUCIONAL	20	0	0
Base jurídica da estrutura organizacional	20	0	0
AÇÕES E PROGRAMAS	20	0	0
AUDITORIAS	20	0	0
Relatórios e certificados de auditoria	20	0	0
Informações sobre os processos de auditorias anuais de contas	20	0	0
LICITAÇÕES E CONTRATOS	20	0	0
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO	20	0	0
Serviço de informação ao cidadão	20	0	0
DADOS ABERTOS	20	0	0

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Pelo Quadro 7 é possível inferir que dos 54 itens analisados apenas 10 estão presentes em todas as instituições, destes, 6 são do *menu* de primeiro nível do *link* “Acesso à Informação”. Cabe destacar que, em relação à construção e a disponibilização do referido *menu*, a Guia de Transparência Ativa sugere que todos 12 itens de navegação devam ser criados, mesmo que não haja conteúdo a ser divulgado. Nesse caso, segundo a guia, deve-se criar o item e nele informar, de maneira explícita, não haver, até o momento, conteúdo a ser publicado. (CGU, 2019).

Nessa perspectiva, e, a partir do que foi discutido e apresentado é possível concluir que existem alguns aspectos relacionados a transparência ativa e como ela se apresenta nos sítios eletrônicos das instituições analisadas que acabam fomentando a procura de informações por intermédio dos mecanismos oferecidos pela transparência passiva. Na próxima seção, afim de ampliar a discussão, serão apresentados os dados referentes aos assuntos e as questões direcionadas ao Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão — e-SIC — das instituições analisadas.

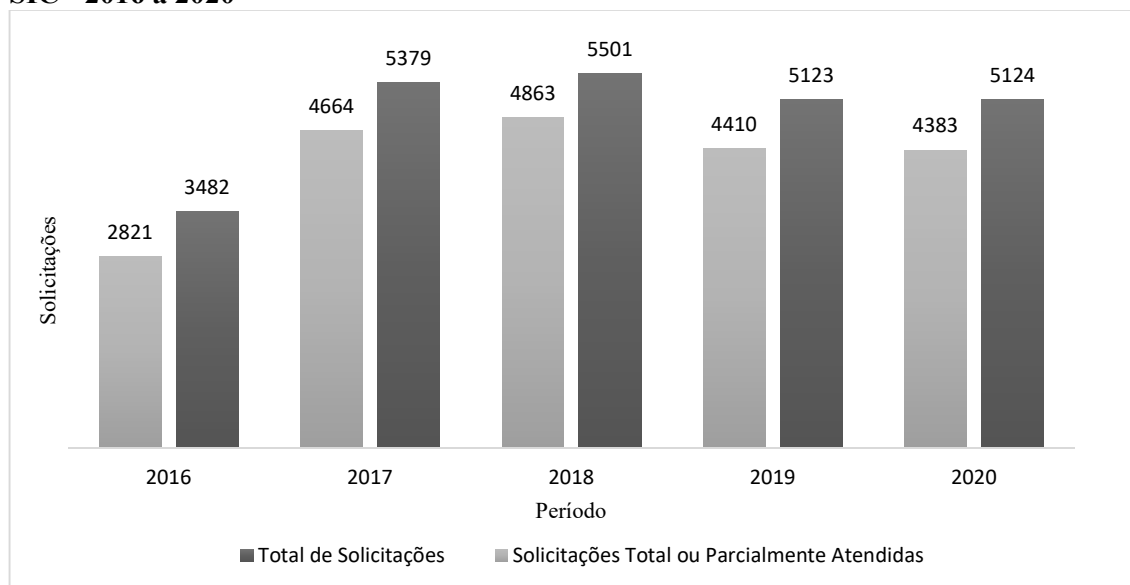
## 4.2 Análise dos Dados Coletados Junto ao e-Sic – Transparência Passiva

### 4.2.1 Análise dos Dados Coletados no e-SIC através das Categorias.

O total de solicitações inseridas no e-SIC e dirigidas para as instituições analisadas chegaram a 24.609, destas 21.141, ou seja, 85,91% foram total ou parcialmente atendidas, as quais, seguindo os critérios da pesquisa, tiveram seu enquadramento em uma das cinco categorias extraídas do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico, e já apresentadas. O Gráfico 3 mostra ano a ano, o total de solicitações relacionando-as com as que foram total ou parcialmente atendidas, percebe-se que com exceção do ano de 2016, nos demais, o número de solicitações ultrapassou a totalidade de 5.000. Este fato demonstrou uma tendência de alta a

partir de 2017, mas o que percebeu-se foi uma estabilização com um pico no ano de 2018, tanto no número de solicitações como no percentual das respostas atendidas. Já nos anos seguintes, 2019 e 2020 houve um recrudescimento no número de solicitações com uma leve diferença entre os mesmos, tanto nos totais absolutos, como nos percentuais das respostas atendidas.

**Gráfico 3 - Total de Solicitações, Solicitações Totalmente ou Parcialmente Atendidas - e-SIC - 2016 a 2020**



Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Por seu turno a Tabela 2 mostra o total de solicitações e o percentual que cada categoria representa no universo pesquisado. Percebe-se que quando a análise recai sobre as categorias considerando o enquadramento das solicitações conforme a proposta de pesquisa, tem-se, na categoria administração o campo de busca mais requisitado. Os temas vinculados a administração pública, apesar de muitos serem atendidos pelas exigências legais da transparência ativa, ver, por exemplo, a Guia de Transparência Ativa (CGU, 2019), foram os mais demandados neste instrumento de transparência passiva.

**Tabela 2 - Total de Solicitações por Categorias - 2016 a 2020**

Categorias	Solicitações Totalmente ou Parcialmente Atendidas	% Sobre as Solicitações Total ou Parcialmente Atendidas.
Administração	8.695	41
Trabalho	4.480	21
Educação	3.725	18
Pesquisa e Desenvolvimento	3.065	14
Proteção Social	1.176	6
Total	21.141	100

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Contrariamente ao verificado nos trabalhos de Pires (2018) e Gama (2015), que quantificaram os temas a partir da classificação dada pelos e-SIC, concluindo que os mais demandados nas universidades por elas analisadas estavam os relacionados a Educação. Cumpre destacar que as autoras já chamavam a atenção para a possibilidade de inconsistência destes dados. Pires (2018) ressalta que apesar da maioria dos pedidos girar em torno de assistência estudantil e educação superior, o relatório torna-se um tanto impreciso no demonstrativo destes dados, haja vista que educação superior pode significar uma infinidade de assunto, inclusive a própria assistência estudantil. Já Gama (2015) observou que em diversas universidades a quase totalidade das demandas feitas no e-SIC estão direcionadas ao tema Educação. É fato, segue a autora, que este tema, por ser o objeto destas instituições deve possuir uma representatividade no total demandado, porém a falta de treinamento dos responsáveis pelas classificações dos temas nos sistemas e-SIC pode levar a uma falta de critérios na hora de registrar as demandas da sociedade.

Ademais, a categoria administração, e as suas subcategorias envolvem um conjunto de assuntos relacionados diretamente com os fazeres da administração pública, fato que extrapola os muros das instituições e atinge os diversos níveis da sociedade. Ramos *et al* (2013) veem nestes aspectos uma nova configuração no eixo fundamental da universidade pública, onde a dimensão da governança junta-se ao tripé de ensino, pesquisa e extensão.

Por sua vez, a categoria trabalho, onde foram classificados os assuntos relacionados aos concursos públicos, quadro de vagas, vagas disponíveis e demais solicitações correlatas a empregabilidade no serviço público, aparece como a segunda categoria mais requisitada no período analisado. Observa-se um grande movimento de pessoas interessadas tanto na mobilidade que o serviço público oferece, quanto na possibilidade de ingresso na carreira pública. Sobre este prisma o e-SIC tornou-se o grande canal de comunicação entre as instituições e um público específico, o qual está diretamente envolvido com a administração pública, no caso os servidores, ou então tem algum interesse, ou dúvida relacionados as possibilidades de emprego na área pública.

Tem-se neste caso, a mesma particularidade da categoria administração no que se refere a transparência ativa, haja vista que conforme Lei 13.408/16 (BRASIL, 2016b), Decreto 7.724/12 (BRASIL, 2012a) e Portaria Interministerial 233/12 (BRASIL, 2012c), as informações referentes aos servidores, concursos e empregados terceirizados devem ser contempladas aos interessados de forma ativa. Seja nos sítios oficiais das instituições, seja no Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2019).

A categoria Educação, que converge para a principal finalidade das instituições, o ensino, viu-se bastante demandada no período analisado, foram mais de 3.700 questões classificadas nesta categoria, considerando as demandas que pleiteavam os assuntos atinentes, em sua grande maioria ao ensino superior. Apesar, como já foi dito, de as classificações feitas pelos e-SIC das instituições convergirem para esta categoria como a mais demandada, o resultado da pesquisa, através dos critérios estabelecidos, não permitiram a mesma conclusão.

Ademais, cumpre ressaltar a especificidade do público demandante destas questões, haja vista tratar-se em sua grande maioria de alunos devidamente matriculados nas instituições de ensino, e que por sua vez vivem o cotidiano das mesmas, conhecendo assim os atalhos para a resposta de suas necessidades. Outro aspecto que deve ser considerado na análise dos quantitativos desta categoria é o fato das questões relacionadas a pesquisa, e também as de políticas de proteção social e acessibilidade ao ensino estarem vinculadas a outras categorias desta pesquisa. Ao contrário dos registros extraídos diretamente do portal e-SIC, que em sua maioria desconsideram estas diferenças e classificam estas demandas em Educação e em suas respectivas subcategorias.

Tanto que, a partir desta distinção, foi possível classificar 3.065 pedidos na categoria Pesquisa e Desenvolvimento e 1.176 pedidos na categoria Proteção Social. Na primeira observa-se que os pedidos de uma forma geral têm a característica de demandar das universidades informações relacionadas as mais diversas atividades, tanto das áreas administrativas como de extensão e de ensino. O foco principal é o de subsidiar pesquisas, sobretudo as pesquisas acadêmicas, mas algumas também são direcionadas as necessidades do mercado.

Já a categoria Proteção Social, voltada para demarcar sobre tudo as ações afirmativas, as quais, principalmente nos últimos anos, passaram a caracterizar as formas de ingresso e de manutenção de uma parcela considerável dos alunos nas universidades públicas. O fato desta categoria representar cerca de 5% do total de pedidos ressalta a sua importância para o universo das instituições pesquisadas. Dentre as questões relacionadas a ela estão sobretudo as políticas de inclusão social, que vão de reservas de vagas aos grupos minoritários até a fiscalização dos valores gastos com os programas de assistência estudantil.

No que se refere as formas de transparência para atendimento destas categorias, considerando-se escopo e a complexidade das questões nelas classificadas, e também as lacunas ainda presentes nas instituições no que se refere ao atendimento da transparência ativa. Parecem ser os mecanismos apresentados pela transparência passiva o meio mais viável de comunicação entre o demandante da informação e a instituição pública. Outrossim, cabe destacar a

importância do e-SIC para o trânsito completo destas informações, haja vista que as estatísticas oficiais do Governo Federal apontam uma taxa de resposta de 99,39% em relação às solicitações recebidas, *performance* que transforma o e-SIC do governo federal no de melhor desempenho em relação as demais instituições do País (MICHENER; CONTREIRAS; NISKIER, 2018).

Por sua vez, as solicitações que tiveram, segundo os critérios de avaliação de cada SIC, o acesso negado, foram computadas na pesquisa como Pedido Irregular e representaram 14,09% do total de solicitações dirigidas ao e-SIC no período. A razão das negativas de acesso à informação passam por decisões de cada SIC sendo justificadas por diversos motivos entre eles o fato de não se tratar de solicitação de informação; informação inexistente; pergunta repetida/duplicada; órgão não tem competência para responder etc. Cabendo destacar que o em caso de indeferimento de acesso às informações ou no caso do acesso à informação ser negado, o requerente pode, no prazo de dez dias a partir do recebimento da resposta, interpor recurso contra a decisão do órgão (ARTIGO 19, 2019).

#### **4.2.2 Análise dos dados coletados junto ao e-SIC através das Subcategorias.**

Esta parte da pesquisa seguirá tratando dos dados coletados junto ao portal e-SIC, tendo o enfoque nas subcategorias. A seção 4.2.2.1 tratará das subcategorias relacionadas a Categoria Administração, a qual foi a que teve o maior número de solicitações no período analisado. A seção 4.2.2.2 será apresentada na sequencia e tratará das demais subcategorias atreladas as quatro categorias restantes, a saber, Trabalho, Educação, Pesquisa e Desenvolvimento e Proteção Social.

##### **4.2.2.1 Categoria Administração e suas Subcategorias**

As subcategorias relacionadas ao termo administração foram divididas conforme a classificação dada pelo VCGE e estão associadas, segundo nota do próprio vocabulário, aos assuntos exclusivos da administração pública. O Quadro 8 apresenta às oito subcategorias acompanhadas de suas respectivas notas explicativas.

**Quadro 8 - Subcategorias relacionadas ao termo administração e suas respectivas notas**

Subcategorias	Nota
Compras Governamentais	Aquisição de produtos e serviços pela administração pública
Fiscalização de Estado	Inclui todas as ações de controle sobre o Estado, seja do próprio Estado, seja da Sociedade.
Normas e Fiscalização	Inclui todas as normalizações que o Estado faz sobre a sociedade.
Orçamento	Execução Orçamentária e Financeira, Realização Orçamentária e Financeira.
Patrimônio	Inclui o conjunto de bens pertencentes ao Estado, e que servem para atender o coletivo.

Recursos Humanos	Capacitação, Estágio, Remuneração.
Serviços Públicos	Inclui os serviços prestados pelas instituições e que se relacionam com a área administrativa.
Outros em Administração	Inclui os temas com características mais gerais ou que se relacionam com um conjunto de subcategorias.

Fonte: Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) - (2016).

Por sua vez, a Tabela 3 mostra, ano a ano, os totais de solicitações e o percentual que cada uma das subcategorias representou no período analisado, percebe-se através da mesma que os assuntos relacionados a subcategoria Recursos Humanos foram os mais demandados. Por outro lado, os temas ligados ao Patrimônio das instituições foram os que suscitaram o menor número de questões. Já Fiscalização de Estado, Serviços Públicos e Outros em Administração tiveram um número significativo de solicitações, representando quase 55% de todas as demandas do período analisado. Enquanto Compras Governamentais, Normas e Fiscalização e também Orçamento representaram cerca de 15% do universo das questões classificadas.

**Tabela 3 - Total de solicitações por subcategorias e o percentual de cada uma no período analisado**

Subcategorias \ Período	2016	2017	2018	2019	2020	$\Sigma$	%
Compras Governamentais	48	151	168	153	113	633	8
Fiscalização de Estado	252	210	313	545	432	1.752	20
Normas e Fiscalização	32	69	126	48	91	366	4
Orçamento	40	91	64	29	49	273	3
Patrimônio	15	37	27	36	66	181	2
Recursos Humanos	290	501	647	531	546	2.515	29
Serviços Públicos	124	217	362	326	378	1.407	16
Outros em Administração	164	263	369	388	378	1.568	18
$\Sigma$	965	1.539	2.076	2.056	2.059	8.695	100

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Destacando-se os temas relacionados a subcategoria Recursos Humanos, os quais abrangem solicitações com as mais diversas finalidades, mas que em sua grande maioria giram em torno de assuntos atinentes a relação de trabalho entre os servidores e as instituições. Questões com características mais gerais como jornadas de trabalho praticadas por determinados setores, flexibilização de horários, lista de servidores ativos e aposentados, quantidade de servidores que fazem parte do quadro técnico das instituições e estão



enquadrados em determinadas profissões foram questões muito presentes. Assim como a titulação dos docentes, quantidade de professores substitutos, docentes afastados para capacitação, quantidade de estagiários que executam atividades administrativas junto as instituições, lotação e contato institucional dos servidores são temas que encontram questões ao longo de todo o período e em todas as instituições.

- Prezados, Gostaria de saber qual a jornada de trabalho dos setores responsáveis pelo SIC e pela Ouvidoria desta instituição de ensino, bem como a legislação que fundamenta referida jornada (Solicitação extraída SIC, UFRGS, 2016).
- Preciso da informação de como é composto o corpo docente total atualmente da universidade com uma separação por titulação(doutores, mestres, especialistas...) e por regime de trabalho (efetivos ou temporários). Ex.: 300 Doutores (20 temporários e 280 efetivos) 200 mestres (100 temporários e 100 efetivos) 100 especialistas (51 temporários e 50 efetivos) Obs.: não preciso da lista nominal, apenas os totais. Agradeço desde já. (Solicitação extraída SIC,UNB, 2017).
- Gostaria de solicitar a relação de setores que adotaram a flexibilização de jornada de trabalho no campus Recife da Universidade Federal de Pernambuco. (Solicitação extraída SIC,UFPE, 2017)
- Solicito relação nominal, bem como lotação e local de exercício, de servidores ocupantes do cargo efetivo de engenheiro mecânico e engenheiro eletricista, nessa Universidade de Brasília (Solicitação extraída SIC, UNB, 2018).
- Solicito o nome, e-mail e telefone dos gestores dos setores de licitação, execução orçamentária e financeira, auditoria e scdp, favor enviar o arquivo em PDF ou planilha em Excel. (Solicitação extraída SIC, UFPA, 2019).
- Solicito a informação do número total de professores substitutos (contratados por tempo determinado mediante processo seletivo simplificado) se encontram contratados atualmente pela UFG (quantitativo geral levando-se em conta todas as regionais) (Solicitação extraída SIC, UFG, 2017).

Além destas, as questões com características mais específicas, ou particulares, como, por exemplo, solicitações de contra cheques; “Gostaria de receber, por e-mail, os contracheques relativos a janeiro e fevereiro de 2017.” (Informação extraída SIC, UNB, 2017), comprovantes de rendimentos; “Como não achei o informe no site da UFRJ, solicito o informe de rendimentos da UFRJ, ano base 2015. Sou pensionista.” (Informação extraída SIC, UFRJ, 2016), procedimentos para alteração de dados bancários; “Preciso saber o procedimento para alterar conta e banco de crédito do benefício mensal do inss obrigado.” (Informação extraída SIC, UFRGS, 2016), solicitações de registros de frequência de determinados servidores; “Solicito a relação de setores e servidores da biblioteca universitária da UFMG, com quadro de horários de funcionamento por setor, horário de atendimento ao público, e horário de jornada dos servidores [...]” (Informação extraída SIC, UFMG 2019), acompanhamentos e pareceres referentes a incentivos a qualificação; “Boa tarde, Gostaria de saber se o Curso de Mestrado em Ciências Ambientais, caráter interdisciplinar, tem relação direta com todos os ambientes organizacionais, para um servidor ocupante do cargo assistente em administração [...]” (Informação extraída SIC, UFMG, 2017), também encontram nos SIC’s os caminhos se não para a solução, ao menos para o encaminhamento e respostas de suas demandas.

Por seu turno, nas classificações enquadradas na subcategoria Fiscalização de Estado, pode-se observar uma busca efetiva por informações relativas aos atos administrativos e a forma que ocorrem o gasto público, tanto que, em todos os anos e em todas as instituições pesquisadas questões como a disponibilização das gravações de reuniões de conselhos superiores, solicitação da gravação de aulas didáticas de provas de concursos de docentes e as atas de reuniões de colegiados foram sistematicamente demandadas. Além destas, questões como, relação de veículos alugados, cópia de contratos administrativos, valores gastos tanto com aluguéis como com abastecimento das frotas, por exemplo, figuram como assuntos que manifestam um claro desejo de fiscalização do cidadão sobre as práticas de governança e a qualidade dos gastos públicos.

- Gostaria de acesso ao relatório da última eleição (bem como os resultados) para o DCE da UFRGS, e também do Diretório Acadêmico da FABICO, o CABAM. Peço que seja dado devidamente o quantitativo de votos válidos, brancos ou nulos (Informação extraída SIC, UFRGS, 2020).
- Solicito indicação de como acompanhar as (1) doações para o combate à COVID-19 para a UFRJ, (2) prestação de contas do que já foi recebido e (3) do planejamento de gastos (Informação extraída SIC, UFRJ, 2020).
- Boa tarde. Gostaria de saber as seguintes informações: 1) As reuniões dos Colegiados Departamentais, Colegiados de Cursos e Núcleo Docente Estruturante são, em geral, públicas? 2) Podem as referidas reuniões ser assistidas por qualquer interessado(a)? Obrigado. (Informação extraída SIC, UFSM, 2019).

As demais subcategorias vinculadas aos assuntos exclusivos da administração públicas, juntas representaram cerca de 53% das questões classificadas na categoria Administração. Pautando sobre tudo as práticas administrativas, assuntos relacionados a estrutura organizacional, implantação de sistemas e políticas de gestão das instituições foram temas que, devido à particularidade dos interessados, transformaram os SIC's num canal de comunicação e busca das experiências administrativas entre as instituições públicas.

- solicito as informações abaixo relacionadas: 1)Ano de constituição da Universidade 2)Nº total de alunos e de servidores (técnicos e docentes separadamente) 3)Quantidade de cursos de graduação e de pós-graduação 4)Valor do orçamento de 2015 5)Valores gastos com TI em 2015 6)Envio do relatório de governança de TI realizado pelo TCU 7)Existe uma unidade na estrutura administrativa da universidade responsável pelas políticas de TI? Em caso positivo, qual é essa unidade e sua subordinação? (Informação extraída SIC, UFPE, 2016).
- Gostaria de saber se a Secretaria de Comunicação da UFG possui um Guia de produtos e Serviços oferecidos por ela e se é possível ter acesso a esse documento. Desde já agradeço. (Informação extraída SIC, UFG, 2019).
- Prezados Srs. Permita-me a informação: Este órgão possui contrato (s) e/ou Ata (s) de registro de preço, no tocante a fretamento aéreo e(ou) aeromédico? Se positivo solicito a cópia do contrato e/ou a Ata e os contratos. Atenciosamente. (Informação extraída SIC, UFAM, 2018).
- Gostaria de obter cópia (pode ser digital) do Regimento/Regulamento Interno da OUIDORIA da UFAL, tendo em vista este documento não estar disponibilizado no site da Universidade. Obrigado. (Informação extraída SIC, UFAL, 2018)
- Preciso do balanço orçamentário da instituição, dos anos de 2006 a 2016, se possível em dados planilhados. No site não há informações claras para que um cidadão comum

consiga acessar essas informações. Os relatórios de gestão disponíveis não contemplam os dados requisitados. (Informação extraída SIC, UFMT, 2017)  
 - Senhores(as) Solicito, respeitosamente, os seguintes dados/documentos: 1- Área do terreno dos seus campi, 2- - Área construída dos seus campi, 3- Plano Diretor de Infraestrutura da Universidade (ou documento similar, caso haja). Grata. (Informação extraída SIC, UFRN, 2020)

Outrossim, torna-se importante destacar que de uma forma geral os assuntos demandados e classificados nas subcategorias vinculadas aos assuntos exclusivos da administração pública, possuem legislações específicas, como, por exemplo o Decreto 7.724/12 (BRASIL, 2012a), que contemplam os mesmos nos instrumentos de transparência ativa. Dessa forma a própria CGU orienta através de manuais e guias específicos a forma de divulgação das informações públicas, destacando para as instituições e para a sociedade que “[...] a divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso, também é vantajosa porque tende a reduzir as demandas sobre o assunto nos canais de transparência passiva”. (CGU, 2019).

De modo a verificar através do cruzamento dos dados demandados nos SIC's das instituições pesquisadas, com as legislações e guias que orientam a divulgação das informações de forma proativa, apresenta-se o Quadro 9.

**Quadro 9 – Exemplos de solicitações extraídas dos SIC's e a base legal para divulgação de forma proativa**

SOLICITAÇÃO	ITEM DE TRANSPARÊNCIA ATIVA	BASE LEGAL
<p>- Prezados, peço cópia do contrato de cessão ou outro contrato que regule as relações da UFRJ com esta Fundação BIO RIO. Atenciosamente (Informação extraída SIC, UFRJ, 2016)</p> <p>- Prezados, Gostaria de consultar o processo de licitação, que deve ser público, de nº 4477/2020. Como eu posso ter acesso? Poderiam me enviar o arquivo digitalizado respectivo? Agradeço pela atenção. Atenciosamente, (Informação extraída SIC, UFPA, 2020)</p> <p>- Gostaria de ter acesso ao processo de licitação e ao contrato com a empresa encarregada pelo serviço de transporte para as e os estudantes da Universidade Federal de Santa Maria campus Frederico Westhalen.(Informação extraída SIC, UFSM, 2017).</p>	Licitações e Contratos	<p>Lei Complementar nº 101/2000, art. 48, II.</p> <p>Decreto nº 7.724/2012, art. 7º, § 3º, IV.</p>
<p>- Gostaria de ter acesso ao relatório de gestão orçamentária e custeio da Universidade nos anos de 2010 à 2015. (Informação extraída SIC, UFRJ, 2016)</p> <p>- Venho solicitar as atas com os registros das falas dos membros do CONSUN na reunião realizada em 10 de agosto de 2012, ocasião na qual o Conselho concluiu a apreciação de pareceres e a votação do relatório apresentado pela Comissão de Avaliação de Políticas Afirmativas da UFRGS - resultando na Decisão 268. (Informação extraída SIC, UFRGS, 2017)</p>	Participação Social e Auditoria	<p>Lei 12.527/2011, art. 9º, II</p> <p>Decreto nº 8.243/2014, art. 5º</p> <p>Portaria da CGU nº 262/2005</p> <p>Instrução Normativa CGU nº 24/2015.</p>

<p>- Solicitar acesso aos arquivos do Paint e Raint de 2017 e 2018 da UFAM - Documentos de Auditoria Interna. O link da página da auditoria interna está quebrado e não permite download dos arquivos. Página com link quebrado em <a href="https://www.sic.ufam.edu.br/auditorias.html">https://www.sic.ufam.edu.br/auditorias.html</a> Atenciosamente (Informação extraída SIC, UFAM, 2019)</p>		
<p>- Gostaria de saber quais foram os valores repassados pelo Governo Federal à UFRGS nos anos de 2012 a 2017. Caso não tenha do ano vigente (2017), a projeção orçamentária também será aceita. Atenciosamente, (Informação extraída SIC, UFRGS, 2017)</p> <p>- Qual foi o valor repassado para a Universidade de Brasília por parte do Ministério da Educação nos anos de 2018 (até agora), 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009? (Informação extraída SIC, UNB, 2018)</p> <p>- Bom dia a todos Poderia por favor, me enviar o orçamento da UFLA em 2019, incluindo verbas eventualmente adquiridas por emendas parlamentares, doações e repasses extras do MEC. Obrigado.( Informação extraída SIC, UFLA, 2019)</p>	<p>Receitas e Despesas.</p>	<p>Lei Complementar nº 101/2000, art. 48, II. Decreto nº 7.724/2012, art. 7º, § 3º, IV.</p>
<p>- Solicito, por favor, relação das transferências de recursos recebidos por esta instituição ou sua fundação, advindos da FAPEMIG, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, por meio de programas, projetos ou outros eventos, que tiveram como objetivo a realização de investimentos no parque tecnológico dessa universidade, no período de 2001 a 2016 ou no intervalo de tempo possível, contendo data, a descrição da transferência e o valor. Obrigado. (Informação extraída SIC, UFMG, 2017)</p> <p>- Prezados(a) Senhor(a), Solicito, de acordo com a Lei de Acesso a Informação – Lei 12.527/2011, informações sobre Acordos de Cooperação Técnica: Esta universidade tem política de relações com outras instituições através de Acordos de Cooperação Técnica? Caso afirmativa a resposta anterior, solicitamos a relação dos Acordos de Cooperação Técnica vigentes, com o nome da instituição, o período de vigência e objeto da cooperação, com o link da página na internet em que se encontrem publicados os referidos acordos, de forma a verificar o cumprimento do parágrafo 1º, do art. 116, da Lei nº 8.666/93 (Informação extraída SIC, UFRJ, 2019)</p>	<p>Convênios e Transferências</p>	<p>Decreto nº 7.724/2012, art. 7º, § 3º, III</p>
<p>- Gostaria de informações sobre o andamento do concurso TAE edital 58/2018. Se há algum impedimento judicial ou segue livre. E sobre a previsão de novas nomeações para o cargo técnico administrativo campus Belém.( Informação extraída SIC, UFPA, 2019)</p> <p>Gostaria de receber a lista de servidores ativos que deveria estar disponível neste link: <a href="http://www.progepe.ufpr.br/ati/servicos/tabelas/pdfs/RELATORIO%20ALFABETICO%20GERAL.pdf">http://www.progepe.ufpr.br/ati/servicos/tabelas/pdfs/RELATORIO%20ALFABETICO%20GERAL.pdf</a> (Informação extraída SIC, UFSM, 2016)</p> <p>- Venho por meio da presente, solicitar informação a respeito da existência ou não de concurso público de cargos de carreira de Servidores Técnicos Administrativos, com disponibilização no Edital de vagas para Tradutor Intérprete</p>	<p>Servidores</p>	<p>Lei 13.408/2016, art. 133 Decreto nº 7.724/2012, art. 7º, § 3º, VI. Portaria Interministerial nº 233/2012.</p>

<p>de Libras. Desde já agradeço e aguardo o retorno. (Informação extraída SIC, UTFPA, 2020)</p> <p>- Prezados, Gostaria de saber Obter acesso ao número total de servidores da Universidade e também saber o número de servidores em cada Órgão/área da Universidade. por Exemplo: Pró reitoria de pesquisa, de pós, administração, planejamento Etc. (Informação extraída SIC, UFABC, 2017)</p>		
<p>- Gostaria de saber o contato institucional do chefe da oftalmologia do Hospital da Universidade. Grato.(Informação extraída SIC, UFSM, 2017)</p> <p>- Prezado (a), Solicitamos os seguintes dados/informações: 1 - Nome da Unidade Responsável pelo Arquivo/Gestão Documental do Órgão, 2 - Posição/subordinação hierárquica do setor de Arquivo (Organograma), 3 - Endereço físico do setor de Arquivo, 4 - Site do setor de Arquivo, 5 - Telefone e e-mail do Responsável pelo setor de Arquivo, 6 - Nome, formação e cargo do Responsável do setor de Arquivo. (Informação extraída SIC, UFRJ, 2019)</p> <p>Solicito o nome, e-mail e telefone do gestor responsável por: 1- Gestão de frotas (transporte), 2- Fiscal de Obras e Serviços de Engenharia e ou Diretoria de Obras favor enviar o arquivo em PDF ou planilha em Excel. (UTFPR, 2020)</p>	<p>Institucional</p>	<p>Decreto nº 7.724/2012, art, 7º, § 3º, I</p>
<p>- Solicito, por gentileza: - nome e cargo da autoridade responsável pelas atribuições do art. 40 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), - nome e cargo dos responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), - nome e cargo dos responsáveis pela implantação e acompanhamento do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Desde já, agradeço pela atenção e pela presteza no atendimento.(Informação extraída SIC, UFMT, 2019)</p>	<p>Sistema de Informação ao Cidadão</p>	<p>Lei 12.527/2011, art. 30, III</p> <p>Decreto nº 7.724/2012, art., 7º, § 3º, VIII e art. 45, III e IV.</p>

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Percebe-se através da relação apresentada no Quadro 9 a diversidade, e até mesmo, em alguns casos, a complexidade das questões demandadas nos SIC's das instituições, tornando muitas vezes um desafio para as mesmas atenderem nos prazos legais esta gama de pedidos. Por outro lado, também é possível depreender que muitas destas solicitações, estão presentes nos instrumentos de transparência passiva, mesmo fazendo parte do rol de itens contemplados nas legislações que tratam, orientam e regulam os instrumentos de transparência ativa. Mais do que isso, asseveram que o acesso seja franqueado em linguagem cidadã, ou seja, as informações sejam claras e objetivas (PIRES, 2018). O Decreto 7.724/2012 destaca em seu artigo 2º que:

Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei nº 12.527, de 2011. (BRASIL, 2012a).

Considerando que o tempo médio de respostas dos pedidos de acesso à informação encontra-se no limite do prazo legal, sendo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez e que a porcentagem de pedidos prorrogados pode chegar a 24% do total, fato que faz do acesso

imediatos aos dados pelo cidadão, ao menos pelos instrumentos de transparência passiva, a exceção, e não, como preconiza a lei, a regra. (PIRES, 2018). Outro sim, deve-se considerar que apesar da suposta elasticidade dos prazos de respostas das solicitações de acesso à informação, avaliações acadêmicas e de ativistas indicam que quase 80% das respostas dadas pelos órgãos do poder executivo federal foram consideradas minimamente precisas ou precisas (MICHENER; CONTREIRAS; NISKIER, 2018).

Ademais, as próprias características que estão intrinsecamente ligadas aos processos de tramitação da informação dentro de cada instituição muitas vezes não convergem para um andamento mais célere dos mesmos. Santos (2018) ressalta que enquanto em uma universidade pesquisada os pedidos de informação eram enviados internamente aos chefes dos setores e acompanhados via memorando eletrônico, em outras universidades foi possível verificar a existência de uma rede de apoio, a qual permite que os servidores expliquem/conversem sobre as demandas e trabalhem em conjunto para agilizar as respostas aos pedidos de informação.

Outros aspectos relacionados a estrutura dos SIC's também precisam ser considerados, entre eles “a questão da preparação da própria instituição de ensino para lidar com o regulamento, que deve incluir recursos humanos treinados, cultura de abertura e gestão adequada de informações”. (PIRES, 2018, p. 134). Juntando-se o fato da maioria dos SIC's, como de resto, toda administração pública, contarem com equipes enxutas ou insuficientes em suas estruturas de atendimento (GAMA, 2015, PIRES, 2018, SANTOS, 2018).

As somas destes fatores corroboram com a importância da análise proposta por Pires (2018) em que a autora verifica se os pedidos de acesso mais recorrentes, feitos nos SIC's das universidades que compõe seu estudo, inspiram temas para disponibilização de informações na forma de transparência ativa, possibilitando assim a ocorrência do que a autora chama intercâmbio entre a transparência passiva e a ativa. Além disso, a autora também avaliou a possível existência de algum tipo de influência das solicitações de acesso nas decisões da administração superior das instituições, verificando assim a comunicação e a proximidade entre o SIC e a gestão das universidades (PIRES, 2018).

Destacando-se que 80% das universidades por ela analisadas concordaram tanto com a existência do intercâmbio entre as transparências, como também com a possibilidade das solicitações de acesso influenciarem nas decisões importantes das universidades. Reforçando a ideia de que o direito de acesso à informação dos cidadãos permite que as instituições conheçam suas opiniões de forma que as utilizem em suas tomadas de decisões (PIRES, 2018).

Por seu turno, apesar das manifestações nos estudos apontarem e reconhecerem, tanto em discurso quanto em documentos de gestão, o valor da transparência. Na prática, o que se

percebe são tímidos reflexos desse comprometimento, seja no reforço das equipes que compõem os SIC's das instituições, seja na visão estratégica dos processos de informação e de comunicação (SANTOS, 2018). De uma forma geral, segue a autora, as equipes do setor da LAI são compostas por duas ou três pessoas e se restringem a atividades de recebimento, acompanhamento e resposta a pedidos de informação, indicando assim que o setor responsável pela Lei de Acesso à Informação e as ações decorrentes deste processo são encarados como atividades burocráticas, estando sempre em posição passiva de espera das demandas. A evidência deste processo está no fato da transparência ativa ainda ser apontada como um dos principais desafios das instituições analisadas (SANTOS, 2018).

Ademais, este cenário que está diretamente relacionado com a burocratização dos processos de transparência e acesso à informação, surge da cultura do sigilo, a qual serve como base de uma postura de obscurecimento e opacidade da administração pública de modo geral, sendo, invariavelmente reforçada pelas amarras do sistema burocrático (SANTOS, 2018). Para Pires (2018) esta realidade também está presente nas universidades públicas, as quais tem na fragilidade de suas estruturas, tanto materiais como humanas, fatores que tornam mais latentes esta cultura;

[...] Por mais que haja esforço por parte da gestão das instituições em melhorar sua situação, a maioria delas sofre com a violência, com a falta de investimentos, com críticas por parte da grande mídia, entre outros problemas. Essa situação torna seus funcionários resistentes à comunicação de informações, pois sabem dos problemas que existem. (PIRES, 2018, p. 17.)

Corroborando com essa análise sobre os fatores que, mesmo de forma velada, convergem para a formação de barreiras nas políticas de informações das universidades públicas, sobretudo as relacionadas a transparência ativa, Santos (2018, p. 143) destaca; “[...] embora exista legislação e reconhecimento da necessidade de acesso e transparência, a realização factual desse processo passa pelo tensionamento com antigas práticas e entendimentos, fatores que recrudescem resistências e criam novas formas de oposição”.

Como foi possível verificar esta parte do trabalho centrou-se nas questões relativas aos processos administrativos das instituições de ensino, as quais em sua grande maioria ultrapassam os muros das mesmas, vistos e percebidos como matérias que envolvem a administração pública em sua totalidade. Possuindo legislações específicas que contemplam a maneira e a forma que estas questões devem ser divulgadas para a sociedade.

Na sequência serão apresentados os itens que estão diretamente relacionados com os fazeres das universidades, possibilitando assim uma visão mais específica do recorte das demandas que estão presentes nos instrumentos de transparência passiva destas instituições e

compõem, com os já apresentados, as pautas dos Sistemas de Informação ao Cidadão das mesmas.

#### 4.2.2.2 Categorias Educação, Pesquisa e Desenvolvimento, Proteção Social, Trabalho e suas Subcategorias

As subcategorias relacionadas aos termos Educação, Pesquisa e Desenvolvimento, Proteção Social e Trabalho estão divididas conforme a classificação dada pelo VCGE estando diretamente associadas a cada um dos termos principais. O Quadro 10 apresenta o conjunto das treze subcategorias bem com as suas respectivas notas explicativas.

**Quadro 10 - Subcategorias relacionadas aos termos Educação, Pesquisa e Desenvolvimento, Proteção Social e Trabalho e suas respectivas notas**

Categoria	Subcategorias	Nota
Educação	Educação Superior	Inclui os temas relacionados a emissão revalidação e autenticidade de diplomas e certificados, Históricos, Plano Político Pedagógico, Transferências em geral, editais de vagas de ingresso, reingresso e demais assuntos referentes ao ensino superior.
	Outros em Educação	Termos relacionados com Educação de uma forma geral.
Pesquisa e Desenvolvimento	Difusão	Inclui solicitação de dados para pesquisas acadêmicas de uma forma geral.
	Outros em Pesquisa e Desenvolvimento	Inclui demandas relacionados as trocas de experiências administrativas e também assuntos referentes a criação e registros de patentes.
Proteção Social	Assistência ao Portador de Deficiência	Inclui as políticas de acessibilidade tanto aos espaços físicos das instituições como as de manutenção de determinados grupos ou minorias nos espaços acadêmicos de ensino. Inclusive as ações de fiscalização.
	Cidadania	Inclui as questões relacionadas a prestação de serviços sociais.
	Combate a Desigualdade	Inclui as questões relacionadas as políticas voltadas para a proteção das minorias. Inclusive as de fiscalização.
	Inclusão Social	Trata das demandas relacionadas as políticas de cotas nas instituições. Inclusive as ações de fiscalização
Trabalho	Empregabilidade	Trata dos assuntos relacionados as possibilidades de ingresso no emprego público, Quadro de Referência dos Servidores Técnicos Administrativos em Educação (QRSTA), Concursos.
	Relações de Trabalho	Inclui os temas relacionados as possibilidades de mobilidade no serviço público questões como redistribuição e aproveitamento de concurso.
	Outros em Trabalho	Temas relacionados a prestação de serviços por terceiros na administração.

Fonte: Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE) - (2016).

Por seu turno, a Tabela 4 mostra os totais de solicitações classificadas, segundo critérios da pesquisa, nas subcategorias, Educação Superior, Outros em Educação, Difusão e Outros em Pesquisa e Desenvolvimento. Percebe-se, como já era esperado, que as demandas relacionadas



à subcategoria Educação Superior tiveram a predominância nas solicitações, representando 97,96% do total da categoria Educação, fato que se consolidou ao longo de todo o período analisado. Por outro lado, as subcategorias que dividiram a categoria Pesquisa e Desenvolvimento tiveram, com exceção do ano de 2016, uma maior proporcionalidade no número de solicitações, a subcategoria Difusão, onde foram computados os pedidos relacionados as pesquisas identificadas como acadêmicas representou 73,93%, enquanto a subcategoria Outros em Pesquisa e Desenvolvimento obteve no período analisado 799 pedidos significando 26,07% do total demandado nesta categoria.

**Tabela 4 - Total de solicitações nas subcategorias Educação Superior, Outros em Educação, Difusão e Outros em Pesquisa e Desenvolvimento e o percentual de cada uma no período analisado**

Subcategoria \ Período	Educação Superior	Outros em Educação	Total em Educação	Difusão	Outros em Pesquisa e Desenvolvimento	Total em Pesquisa e Desenvolvimento
2016	552	4	556	430	19	449
2017	824	7	831	636	152	788
2018	792	1	793	392	245	637
2019	764	4	768	371	162	533
2020	707	70	777	437	221	658
Σ	3.639	86	3.725	2.266	799	3.065
%	98	2	100	74	26	100

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

No que se refere aos temas que permearam os assuntos classificados em Educação Superior, têm-se questões, que vão de solicitações relacionadas a evasão dos cursos de graduação e pós-graduação chegando as datas dos editais de transferência externa. Solicitações de históricos escolares, grade curricular, projeto político pedagógicos dos cursos, dados de trancamento, emissão de certificados e segunda via de diplomas foram demandas que apareceram em todas as instituições e em todo período analisado. Assuntos relacionados aos processos de revalidação de diplomas emitidos por instituições superiores de outros países foram recorrentes nas solicitações encaminhadas aos SIC's das universidades. Bem como, pôde-se perceber em universidades específicas, determinadas solicitações realizadas por empresas e órgãos públicos as quais pautavam a certificação de autenticidade dos diplomas emitidos, e que no caso destas universidades transitaram e foram registradas pelos SIC's das mesmas.

- Acerca do curso de Arquivologia desta universidade, gostaria de saber as seguintes informações: início do funcionamento, qual documento que autoriza o curso. qual o documento de reconhecimento do curso, documento de renovação do curso (se houver/aplicar-se) e carga horária mínima. (Informação extraída SIC, UFRGS, 2016).

- Para fins de orientação aos alunos quanto às chances hipotéticas de aprovação na UFMG para o curso de Medicina no SISU 2017 e consequente decisão sobre escolha ou não dessa universidade como opção de ingresso pelo SISU, solicito com muita urgência a informação da nota de corte do último candidato convocado na ÚLTIMA CHAMADA COMPLEMENTAR (11a.) no ano de 2016. Muito obrigado.( Informação extraída SIC, UFMG, 2017)
- Solicitamos informação acerca da existência de diploma de Doutor em Informação e Comunicação em Plataformas Digitais, emitido pela Universidade do Porto, reconhecido por essa Universidade nos últimos dez anos. (Informação extraída SIC, UNB, 2018).
- Prezado(a) Representante da Instituição Acadêmica Estou entrando em contato em nome da empresa XXXX para realizar a verificação de estudos de ex-alunos (as) que estão passando por triagem de emprego. Precisamos verificar os registros acadêmicos do(a) candidato(a): (fulano de tal). Precisamos verificar a veracidade do diploma anexo, que foi registrado na Universidade Federal do Para. Atenciosamente, | International Verifications Researcher | (Informação extraída SIC, UFPA, 2019).
- Mínimo e máximo de acertos na prova para ingresso na primeira e segunda chamada de ingresso para os cursos técnicos em administração, contabilidade e secretariado do politécnico dos últimos 3 processos seletivos. (Informação extraída SIC, UFSM, 2019).

Avançando-se para os temas relacionados a categoria pesquisa e desenvolvimento que representou cerca de 14% de todas as demandas classificadas pela pesquisa e está dividida em duas subcategorias; Difusão e Outros em Pesquisa e Desenvolvimento. Onde, na subcategoria Difusão, foram classificadas todas as solicitações que convergiam para o subsídio de pesquisas acadêmicas. Já nas questões classificadas na subcategoria Outros em Pesquisa e Desenvolvimento foram incluídas as que demandavam os temas relacionados as práticas administrativas e que buscavam nas instituições elementos que possibilitassem a implantação ou o aperfeiçoamento das experiências administrativas bem como as referentes ao registro de patentes.

- Gostaria de solicitar a relação dos servidores ativos no cargo de Psicólogo. Peço que esses dados venham com as seguintes informações: 1.Nome e Matrícula Siape dos profissionais 2.Data de admissão 3.Unidade de lotação 4.Unidade de exercício Esses dados serão utilizados em uma pesquisa de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. (Informação extraída SIC, UFPR, 2016)
- Boa tarde, por favor estou realizando um levantamento de informações para o meu projeto de pesquisa de mestrado sobre moradia estudantil nas universidades federais brasileiras. Gostaria de saber: A universidade possui política de ASSISTENCIA ESTUDANTIL REGULAMENTADA (além da execução do PNAES, nesse caso entende-se por regulamentação uma política interna da universidade que regule a assistência estudantil dentro da universidade). Caso sim, DESDE QUE ANO? EM qual lugar pode ser acessada essa regulamentação? Os estudantes participam formalmente da construção da política e ações da Assistência estudantil da universidade? A universidade possui programa de Moradia Estudantil/Casa do estudante? Caso sim, DESDE QUE ANO? EM qual lugar pode ser acessada essa regulamentação? Quanto tempo podem usufruir/utilizar a moradia estudantil? A universidade possui programa de Auxílio Moradia? Caso sim, DESDE QUE ANO? EM qual lugar pode ser acessada essa regulamentação? Qual o site para encontrar essas informações? (Informação extraída SIC, UFRJ, 2018)
- Prezados, O Ministério Público Federal no Amazonas (MPF) no Amazonas conduz o projeto do Centro de Memória Digital ([www.memorialam.mpf.mp.br](http://www.memorialam.mpf.mp.br)), por meio do qual são desenvolvidas pesquisas históricas e divulgados achados e outras informações acerca das atuações MPF no Estado que impactaram positivamente a

sociedade. Uma de nossas linhas de pesquisa é relacionada aos procuradores da República que atuaram no Amazonas entre os anos de 1890 a 1933. Em nossas buscas pela internet, identificamos que um deles, Tranquilino Graciano de Mello Leitão, formou-se na antiga Faculdade de Direito de Recife, em 1891, conforme o artigo publicado pelo historiador Antônio Seixas neste endereço: <http://www.jornalmileniovip.com.br/colunista/arquivo.php?cod=674> Nesse sentido, gostaria de verificar, junto aos arquivos desta instituição, a disponibilidade de informações pessoais a respeito do referido bacharel. Interessa ao MPF a coleta dos seguintes dados: - Nome completo, - Data de nascimento, - Escolaridade, - Naturalidade - Registros fotográficos. Contamos com a parceria deste respeitado órgão neste trabalho de pesquisa e nos colocamos à disposição para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários. Atenciosamente, Kássio Nunes Jucá Centro de Memória Digital Procuradoria da República no Amazonas Ministério Público Federal (92) 2129-4680/ 4679/ 4734/ 4735 E-mail: [pram-ascom@mpf.mp.br](mailto:pram-ascom@mpf.mp.br) (Informação extraída SIC, UFPE, 2018).

- Peço informar se o pedido de patente a seguir foi objeto de avença envolvendo licenciamento ou transferência da tecnologia. Caso positivo, peço informar a data em que ocorreu a avença e, se possível, qual/quais a(s) organização/organizações envolvida(s). Título: Sistema e Método de Identificação de Ultrapassagens Irregulares Baseado em Análise de Imagens Número de registro: 102013017857 Link para registro de patente na base Lens.org: <https://lens.org/099-816-008-588-501> (Informação extraída SIC, UFLA, 2019).

- Estimado(a), Me chamo (Fulana de tal), sou Doutoranda pela Universidade de Salamanca - Espanha, no Programa de Formação na Sociedade do Conhecimento - Informação e Sociedade, sob direção da Profa. Dra. María Manuela Moro Cabro, no qual desenvolvo a tese intitulada 'O acesso à informação no Brasil: estudo do caso das universidades públicas federais'. Por meio desta, visamos conhecer o acesso à informação nestas referidas instituições e seus reflexos nos diversos atores e fatores envolvidos. Entre estes atores e fatores acreditamos que encontram-se os profissionais da informação, arquivistas, técnicos de arquivo e/ou os responsáveis pela gestão documental. Neste sentido, como recorte da tese, a fim de analisar o papel do profissional da informação na implementação e manutenção da LAI, bem como, compreender a influência da gestão documental neste processo, solicitamos sua importante colaboração respondendo aos questionamentos em anexo. Desde já obrigada. (Informação extraída SIC, UNIR, 2020).

Questões relacionadas a pesquisas de doutorado, mestrado, trabalhos de conclusão de cursos de graduação, bem como a busca por dados para subsidiar a construção de artigos científicos foram encaminhadas através dos SIC's para todas as instituições. Demandas relativas aos diversos setores e fazeres das universidades pautaram os assuntos que se apresentaram em forma de questionários, entrevistas ou de perguntas diretas, cuja marca principal foi capilaridade dos temas e que somente a pluralidade do ambiente universitário permite esta diversidade de questionamentos.

Sobre este aspecto, e acima de tudo em relação à abrangência e a complexidade das solicitações que permeiam, como pode ser visto nos exemplos de solicitação, a categoria pesquisa e desenvolvimento, cumpre destacar a importância que ganha a implantação e, a partir desta, a disponibilização dos dados em formato aberto. Regulamentada no âmbito de Poder Executivo Federal pelo Decreto 8.777/16 (BRASIL, 2016a) e também presente no Capítulo III, artigo 8º do Decreto 7.724/12 (BRASIL, 2012a), o qual trata da Transparência Ativa.

A política de dados abertos objetiva promover a abertura de dados governamentais, franqueando ao cidadão o direito de acessar diversos tipos de dados, tornando os mesmos, conforme o próprio decreto determina; “acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na *internet* e disponibilizados sob licença aberta” (BRASIL, 2016a). Possamai (2016, p. 70) afirma que todo dado público tem vocação para ser aberto, entre estes pode-se “incluir os dados e as informações produzidos por instituições de pesquisa financiadas com recursos públicos, de modo que possam ser reutilizados para produzir novos *insights* sobre o fenômeno objeto de estudo”.

Outro sim, Santos (2018) destaca a particularidade destas questões reportando a informação de quem está diretamente envolvido nos processos de atendimento destas demandas, segundo a autora:

Também houve relato de que muitos pedidos tratam de pesquisas acadêmicas com nível de detalhamento acima do que é possível fornecer dentro do prazo ou do que a força de trabalho dos setores permite, ou ainda [...] é preciso esclarecer melhor também como deve ser o procedimento em relação às solicitações que envolvam pesquisas acadêmicas, [...] algumas demandas são muito extensas ou requerem tratamento de dados. (SANTOS, 2018, p. 119 e 114).

Pode-se perceber, portanto, a importância da disponibilização dos dados em formato aberto, o qual beneficia pesquisadores, sociedade e também quem está diretamente envolvido nos processos burocráticos de atendimento.

As universidades podem ser beneficiadas diretamente pelo incentivo à disponibilização de dados abertos, inclusive dados de pesquisa, [...]. Evita-se o custo de duplicação de esforços, já que pesquisadores podem ter acesso aos dados de pesquisa de outros pesquisadores, além de permitir novas interpretações em diferentes contextos, [...]. A LAI também é beneficiada com a política, já que a disponibilização de antemão das informações pode reduzir os pedidos de acesso realizados pela sociedade por mecanismos de transparência passiva. (PIRES, 2018, p. 63).

Por sua vez, a Tabela 5 mostra as solicitações classificadas nas subcategorias Assistência ao Portador de Deficiência, Cidadania, Combate a Desigualdade e Inclusão Social, todas elas voltadas para demarcar as ações afirmativas que passaram a caracterizar e a garantir as formas de ingresso e manutenção de uma parcela considerável de alunos nas universidades públicas.

- Boa tarde, quero saber como funciona o processo para lista de espera para a reparação de seio, tive filho e meio seio caiu muito, fui informada que no HC eles fazem esse procedimento. Que procedimento devo realizar? (Informação extraída SIC, UFG, 2016).
- Em que ano foram implantadas as cotas/reserva de vagas na universidade? Em qual/quais modalidade(s)? A Universidade produz algum relatório que avalia periodicamente o programa de ações afirmativas/cotas da instituição? Se sim, é disponível para o público? Como posso acessar? (Informação extraída SIC, UFABC, 2017).
- Solicito os documentos sobre a participação da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, no programa Programa de Acessibilidade na Educação Superior INCLUIR, bem nos diversos editais abertos pelo programa, contratos/convênio antigos, bem

como os valores destinados para execução deste. Obrigado. (Informação extraída SIC, UFAM, 2018).

- Solicito informações referentes à inscrições com base no critério de cotas raciais: 1) Do total de inscritos das seleções da UFMS, por ano, quantos solicitaram inscrições com base no critério de cotas raciais? 2) Do total de pedidos, por ano, quantas foram as inscrições deferidas? E as indeferidas? 3) Qual a quantidade de inscrições por curso com base no critério de cotas raciais? 4) A UFMS tem realizado processos administrativos e sindicâncias para averiguar a veracidade da declaração racial no ato da inscrição. Isso tem indeferido inscrições já realizadas e até mesmo desligado acadêmicos da Universidade: - Quantos acadêmicos foram alvo de processos administrativos? - Quantos foram desligados dos cursos? - Quantos foram religados após ordem judicial (liminar)? - Qual a quantidade de processos administrativos e desligamentos por curso? Solicito a resposta na maior série histórica disponível pela UFMS. Requisito que as informações sejam fornecidas em formato aberto (planilha em \*.xls \*.csv,\*.ods, etc), nos termos do art. 8º, §3º, III da Lei Federal 12.527/11 e art. 24, V da Lei Federal 12.965/14. Esclareço que arquivos em formato \*.pdf não são abertos (vide o item 6.2 da Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil <http://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>). Caso parte das informações não possa ser fornecida, favor justificar e enviar o restante. Caso parte das informações sejam sigilosas, favor tarjá-las e enviar o restante. Caso o órgão não seja o responsável pelas informações favor encaminhá-lo ao responsável. (Informação extraída SIC, UFMS, 2019)

A subcategoria Inclusão Social, onde foram classificadas todas as questões relacionadas as reservas de vagas, garantidas tanto pela Lei 12.990/14 (BRASIL, 2014) como pela Lei 12.711/12 (BRASIL, 2012b), foi a que suscitou o maior número questionamentos ou de dúvidas, chegando ao total de 868 questões no período, representando 73,81% das demandas da categoria Proteção Social. Das demais subcategorias destaca-se a vinculada a Assistência ao Portador de Deficiência, a qual tratou das questões voltadas principalmente as políticas de acessibilidade, tanto aos espaços físicos das instituições como as de manutenção de determinados grupos ou minorias nos espaços acadêmicos de ensino.

**Tabela 5 - Total de solicitações nas subcategorias Assistência ao Portador de Deficiência, Cidadania, Combate à Desigualdade e Inclusão Social e o percentual de cada uma no período analisado**

Subcategoria Período	Assistência ao Idoso.	Assistência ao Portador de Deficiência	Cidadania	Combate a Desigualdade	Inclusão Social	Σ
2016	1	31	7	7	79	124
2017	0	22	20	17	157	216
2018	1	56	19	14	168	257
2019	3	26	4	7	158	195
2020	1	22	10	40	312	384
Σ	6	157	60	85	868	1.176
%	1	13	5	7	74	100

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Por último, na categoria Trabalho, a qual foi dividida nas subcategorias, Empregabilidade, Relações de Trabalho e Outros em Trabalho, tem-se conforme Tabela 6, uma supremacia nas

solicitações dirigidas a subcategoria Empregabilidade, tanto que das 4.480 solicitações que abordaram os temas da categoria Trabalho, cerca de 2.900 foram classificadas nesta subcategoria. Demandas relativas, principalmente as atualizações do Quadro de Referência dos Servidores Técnicos Administrativos em Educação (QRSTA) das instituições foram encontradas com muita frequência em todas as instituições.

**Tabela 6 - Total de solicitações nas subcategorias Empregabilidade, Relações de Trabalho e Outras em Trabalho e o percentual de cada uma no período analisado**

Subcategoria \ Período	Empregabilidade	Relações de Trabalho	Outras em Trabalho	$\Sigma$
2016	515	163	49	727
2017	858	403	29	1.290
2018	738	345	17	1.100
2019	497	346	15	858
2020	294	180	31	505
$\Sigma$	2.902	1.437	141	4.480
%	65	32	3	100

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Por outro lado, as solicitações classificadas na subcategoria Relações de Trabalho abordaram os assuntos atinentes, em sua grande maioria, aos pleitos de redistribuição dos servidores, a qual obteve um total de 1.437 indagações no período nas instituições analisadas, fator que pode estar consagrando os SIC's como o principal canal de comunicação entre os servidores que buscam por mobilidade e as diversas instituições que compõe o poder executivo federal.

- Olá. Solicito informações a respeito dos cargos de "programador visual" na UFOPA. A saber: 1. Quantos cargos de programador visual existem na UFOPA? 2. Quantos estão providos e quantos estão vagos? 3. Há servidores temporários na UFOPA? Em quais áreas de atuação? 4. Quais empresas prestam serviços de programação visual para a UFOPA? Att. (Informação extraída SIC, UFOPA, 2016).

- Ao consultar o Quadro de Referência dos Técnicos-Administrativos, disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/servidores/portal/quadro-de-referencia-dos-servidores-tecnico-administrativos> percebi que seus dados estão com referência no mês de abril de 2016. Gostaria de receber uma tabela atualizada( fev/2017) do QRSTA para nível "E" e saber se há previsão de concursos para este ano dos cargos que tiverem com lotação vaga. (Informação extraída SIC, UTFPR, 2017).

- Recentemente, fui aprovado em concurso público de provas e títulos para Docente efetivo do Instituto federal de educação, ciência e tecnologia do Ceará na área de Biologia, subárea Biologia Geral. A alínea 14.2 do edital nº 10/GR-IFCE/2016 do referido certame diz que como candidato aprovado/classificado posso ser aproveitado por qualquer instituição federal de ensino. Nesse sentido, gostaria de saber se a UFAL dispõe de código de vaga livre para aproveitamento de concurso público pois resto como próximo a ser convocado. (Informação extraída SIC, UFAL, 2018).

- Prezados(a), Boa tarde! Encaminho a mensagem para solicitar, gentilmente, informações de vagas em aberto, com possibilidades de solicitar pedido de redistribuição para as Unidade Acadêmica da UFMT de Cuiabá, Sinop, Rondonópolis e Barra dos Garças. O perfil das vagas são para dois professores efetivos federais com

doutorado na área de concentração SOLOS e linhas de pesquisa: 1- Fertilidade do solo / Nutrição de plantas / Produção vegetal, 2- Manejo e conservação do solo / Recuperação de áreas degradadas / Gênese e propriedades do solo / Morfologia e classificação do solo. Qualquer maiores informações fiquem a vontade para entrar em contato. Agradeço a atenção disponibilizada. Um abraço, (Informação extraída SIC, UFMT, 2019).

- Bom dia. Gostaria de saber o quantitativo geral de cargos de Auxiliar em Administração e quantos cargos estão vagos, para esse cargo, na Fundação Universidade de Brasília, quantos terceirizados e quantos estagiários foram contratados, dos últimos 5 anos até a presente data, e também gostaria de um detalhamento das atividades que os terceirizados e os estagiários desempenharam/desempenham, dos últimos 5 anos até a presente data, na referida Fundação, Atenciosamente, Fulano de tal. (Informação extraída SIC, UNB, 2020).

Cumprir destacar que os principais aspectos relacionados a divulgação dos quantitativos de lotação dos cargos pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação estão contemplados pelo Decreto 7.232/10 (BRASIL, 2010b) o qual em seu artigo 4º estabelece;

Art. 4º O Ministério da Educação publicará, em janeiro e julho de cada ano, versão atualizada do Anexo I, contemplando as redistribuições de cargos que tiverem sido realizadas no período imediatamente anterior, demonstrando, para cada universidade, o total de cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E”. (Redação dada pelo Decreto nº 7.311, de 2010).

§ 1º No prazo de trinta dias após a publicação referida no caput, as universidades federais deverão divulgar listagem contendo relação discriminada de cargos ocupados e vagos em seus sítios na rede mundial de computadores. (BRASIL, 2010b, p. 1)

Através do parágrafo 1º do referido Artigo é possível depreender a necessidade legal das universidades federais divulgarem em seus domínios eletrônicos, pelo menos duas vezes por ano o Quadro de Referência dos Servidores Técnicos Administrativos em Educação (QRSTA). Da mesma forma a Lei 13.408/16 (BRASIL, 2016b) estabelece em seu artigo 133, parágrafo 1º que os instrumentos de contratação de serviços terceirizados deverão prever o fornecimento pelas mesmas de dados referentes aos seus empregados, cabendo aos órgãos e entidades federais divulgar e atualizar quadrimestralmente estas informações. No primeiro caso, a busca por informações sobre a mobilidade e as circunstâncias de transferências em categorias específicas, pode estar indicando “a possibilidade de a Lei de Acesso estar sendo usada pelos servidores públicos como forma de obter informações sobre seu ambiente de trabalho”. (PIRES, 2018, p. 107).

Ademais, os dados extraídos da Tabela 6 também demonstram que foi no ano de 2017 que ocorreu o maior número de pedidos enquadrados nas duas principais subcategorias ligadas ao termo trabalho, chegando a cerca 21% das solicitações totais (Tabela – 2). E se houver uma análise do ano de 2020 de forma isolada a categoria trabalho na totalidade, passou a representar cerca de 11% dessas solicitações. Particularidade que, devido às circunstâncias atuais, pode

estar representando a evidenciação de uma mudança, mesmo que de forma momentânea, na dinâmica do serviço público.

Como foi possível verificar, as situações que envolvem os processos de atendimento das demandas de acesso à informação pelos instrumentos de transparência passiva, passam pelo encadeamento de diversos fatores, que surgem de forma independente e vão personificando tanto as falhas nas estruturas das unidades envolvidas como também na forma que ocorrem as demandas. O primeiro está diretamente ligada as questões organizacionais das universidades que se incluem recursos humanos treinados e suficientes, cultura de abertura e gestão adequada das informações (PIRES, 2018). Já o segundo, parece ser decorrente do primeiro, haja vista que grande parte dos esforços está centrada no atendimento das demandas de transparência passiva (SANTOS, 2018).

Ressalte-se que a contundência dos números apresentados reforça a importância de as universidades buscarem alternativas em seus instrumentos de gestão para de alguma forma encontrarem os caminhos que possibilitem e viabilizem uma política de informação centrada na divulgação de suas informações de maneira proativa. Como já foi visto o regramento legal é generoso em relação aos deveres imputados aos entes públicos no que se refere ao tratamento e a divulgação das informações que estão sob seu domínio, mais ainda, “ela permite ao cidadão o acesso a qualquer informação de seu interesse, ou seja, independentemente da perspectiva analítica considerada, cabe ao Estado, como polo passivo desse processo, fornecer as informações [...]” (ZUCOLLOTO; TEIXEIRA, 2019, p. 63).

Dessa forma, os usos e não usos que o cidadão realiza da informação dependem da intenção de ambos os envolvidos no processo: ele próprio e o Estado. Este deve ser o mais imparcial possível no repasse das informações, vide todos os mecanismos da LAI que objetivam que a informação chegue de forma íntegra ao solicitante. O usuário, por sua vez, pode utilizar de diversas maneiras a informação alcançada, inclusive para fins pessoais, o que também é um direito dele. Esse tipo de situação não deve desencorajar a disponibilização de informações. (PIRES, 2018, p. 70).

Sendo assim os vetores de transformação devem estar direcionados para o intercâmbio das transparências, nesta lógica as demandas mais recorrentes nos instrumentos de transparência passiva passariam a ser os indicadores factuais das informações a serem divulgadas por meio da transparência ativa (PIRES, 2018, SANTOS, 2018). Conforme destaca Mello (2019);

[...] entende-se que a “transparência ativa” possui papel de protagonismo visto que naturalmente a busca por uma informação pública se inicia por meio de informações que já estão disponíveis, ou seja, via “transparência ativa” (sítio eletrônico de uma instituição pública), ficando em segundo plano a “transparência passiva”, ainda que esta complemente aquela. (MELLO, 2019, p. 44).



Desta forma, os instrumentos de transparência passiva atenderiam até um determinado limite, sobretudo aquelas demandas mais pontuais, ou então serviriam para indicar os caminhos e as maneiras dos cidadãos encontrarem e, em alguns casos, manipularem (Dados Abertos) as informações que lhes são necessárias. Vindo a reduzir as demandas sobre os assuntos nos canais de transparência passiva, minimizando o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso (CGU, 2019).

## 5 SISTEMATIZANDO OS RESULTADOS RESPONDENDO OS OBJETIVOS

Após apresentar-se os aspectos relacionadas a cada tipo de transparência e todos os elementos por elas expressos cabe voltar aos objetivos da pesquisa para a partir destes direcionar os argumentos como forma de responde-los.

### 5.1 Discutindo os Resultados para o Primeiro Objetivo Específico

O Quadro 11 apresenta o primeiro objetivo específico, abrangência, operacionalização e a conclusão para esse objetivo, com base nas informações apresentadas nesse trabalho.

#### Quadro 11 – Resposta ao primeiro objetivo específico

<b>Objetivo:</b> <b>Identificar os limites da transparência ativa em relação as suas exigências legais e possibilidades estruturais</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Abrangência:</b> Universidades que compõem a amostra.</p> <p style="text-align: center;"><b>Variáveis:</b> Indicadores de Transparência Ativa</p> <p style="text-align: center;"><b>Operacionalização:</b> Verificar nos portais eletrônicos das universidades federais selecionadas para a pesquisa a pró atividade das informações vinculadas no que se refere quantidade de dados publicados, sua atualização e a visibilidade.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Conclusão:</b></p> <p>Para responder este primeiro objetivo específico procurou-se, através da operacionalização já destacada, encontrar os pontos que satisfizessem os aspectos legais e estruturais no que se refere ao atendimento de transparência ativa. A elaboração e a aplicação de um <i>checklist</i> contemplando estes aspectos permite concluir que de uma maneira geral as universidades atendem estes preceitos. No entanto, existem pontos específicos e importantes que, apesar de pautarem os instrumentos legais e a recomendação dos órgãos de controle, não estão presentes de forma plena nos domínios eletrônicos de todas as instituições.</p>

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Como já foi visto e apontado na seção que trata da transparência ativa, itens como a não apresentação por algumas universidades de seus relatórios de gestão referentes ao exercício imediatamente anterior dificultam a obtenção de dados sobre a gestão por pesquisadores e pela sociedade de uma maneira geral. Haja vista que o referido relatório oferece uma visão clara para a sociedade e aos órgãos de controle sobre como a estratégia, a governança, o desempenho

e as perspectivas das instituições levam a geração de valores públicos em curto, médio e longo prazos, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados tendo em vista os objetivos estabelecidos (CGU, 2021b).

Da mesma forma, as despesas relacionadas aos valores gastos com diárias e passagens pelas instituições, são informações não divulgadas de forma efetiva, apesar das recomendações dos órgãos de controle; “devem ser detalhadas suas despesas com diárias e passagens pagas a servidores públicos em viagens a trabalho ou a colaboradores eventuais em viagens de interesse da Administração”. (CGU, 2019, p. 25). Por sua vez, as informações sobre Licitações e Contratos, Convênios e Transferência, Receitas e Despesas e também as referentes a Execução Orçamentária, apesar de terem sistemas padronizados dentro da administração pública federal, muitas instituições não possuem *links* específicos acompanhados de passo a passo que auxiliie o usuário a encontrar a informação desejada.

Outro limite estabelecido está relacionado ao item Perguntas Frequentes, que em tese deve ser um sinalizador das informações demandadas pelos canais de transparência passiva. No entanto, o que se percebe quando se acessa o conteúdo disponibilizado no mesmo, são questões ou dúvidas ligadas a própria LAI, ou então informações que não refletem o teor dos pedidos que chegam as instituições. Além disso, a garantia de atualização desta seção, uma das exigências dos órgãos de controle, fica prejudicada pelo fato de, em algumas universidades, não constar nenhuma data.

Dessa forma, o intercâmbio entre a transparência ativa e a transparência passiva, já apontado neste trabalho, como uma possibilidade real de viabilizar uma transformação nas formas de divulgação das informações nos sítios eletrônicos das instituições vê-se negligenciada. Apesar da percepção dos órgãos de controle apontarem os caminhos; “Serão disponibilizadas nos sítios na *Internet* dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido [...] respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”. (CGU, 2019, p. 7).

Outro fator que a rigor se apresenta como um limite na disponibilização das informações de forma proativa está no fato de apenas 60% das instituições analisadas possibilitar aos interessados a consulta e o uso de relatórios em diversos formatos eletrônicos. Dessa forma existe um comprometimento na execução da Política de Dados Abertos, instituída no âmbito do Poder Executivo Federal, em 2016 pelo Decreto 8.777/2016, e cujos objetivos estão esculpidos em seu Artigo 1º;

Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

**II - aprimorar a cultura de transparência pública;**

III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;

IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação;

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

**VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública;**

VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios;

VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; e

IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada. (BRASIL, 2016, p. 1. Grifo nosso).

Além deste instrumento legal, o próprio Decreto 7.724/2012 que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia de acesso às informações públicas estabelece em seu Artigo 8º;

Art. 8º Os sítios eletrônicos dos órgãos e das entidades, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério da Economia, atenderão aos seguintes requisitos, entre outros. (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)

[...]

II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

**III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;**

IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso; (BRASIL, 2012a, p. 3-4. Grifo nosso).

No tocante a importância da disponibilização das informações em formato aberto, Neves (2013) diz que a partir deste fato abrem-se possibilidades para a análise profunda das informações públicas por meio da correlação de diferentes bases de dados visando fornecer soluções ou oportunidades de negócios que beneficiem a sociedade. Para Freire (2013) o efetivo uso da informação dependerá também da sua disponibilização em formato aberto, permitindo a sociedade reutilizar e adequar as suas finalidades. Outro ponto destacado por Batista, Silva e Miranda (2013) diz respeito que a publicação de dados em formato aberto tende a reduzir a demanda de informações por meio dos instrumentos de transparência passiva;

Os dados abertos [...] podem ajudar o receptor dos pedidos de acesso à informação a encontrá-la, seja diretamente em pesquisa nos conjuntos de dados já publicados, seja indiretamente, pelas melhorias na gestão da informação provocadas pela publicação dos dados abertos. Há ainda outro benefício ao solicitante, que é a possibilidade de obter atualizações da informação desejada sem a necessidade de um novo pedido, caso o ofertante mantenha seus dados abertos atualizados. (BATISTA; SILVA; MIRANDA, 2013, p. 15).

Dessa forma o não atendimento desses aspectos legais pelas universidades analisadas, que, como pode ser visto, são fundamentais na efetivação da transparência ativa, acabam repercutindo diretamente no aumento da demanda por meio da transparência passiva. Este fato é destacado por Mello (2019) que vê nisto, ou seja, o não cumprimento fiel das orientações contidas na GTA pelos sítios eletrônicos das universidades, uma justificativa, ao menos em parte, para o crescente número de pedidos de informação realizadas pelos cidadãos via SIC desde a instituição da LAI.

Neste sentido, Santos (2018) percebe a transparência como um valor nos discursos de gestores, profissionais e, também, nos documentos de gestão das universidades, no entanto, apesar deste reconhecimento a realidade demonstra um tímido reflexo do mesmo, seja em reforço de equipe ou na visão estratégica dos processos de informação e de comunicação das instituições. Tanto que, segue a autora, a transparência ativa segue sendo invariavelmente apontada como um dos principais desafios das mesmas.

Portanto, diante do que foi amplamente discutido, e também pelos conceitos de transparência apresentados ao longo deste trabalho a conclusão que se chega para responder o primeiro objetivo é de que; por mais que haja esforços por parte das instituições, as mesmas, se forem analisados os aspectos legais e que regem e o estruturais que dão suporte aos princípios da transparência ativa, negligenciam, pelo menos em parte, a oferta de transparência a sociedade.

## **5.2 Discutindo os Resultados para o Segundo Objetivo Específico**

O Quadro 12 apresenta o segundo objetivo específico, abrangência, operacionalização e a conclusão para esse objetivo, com base nas informações apresentadas nesse trabalho.

## Quadro 12 - Resposta ao Segundo Objetivo Específico

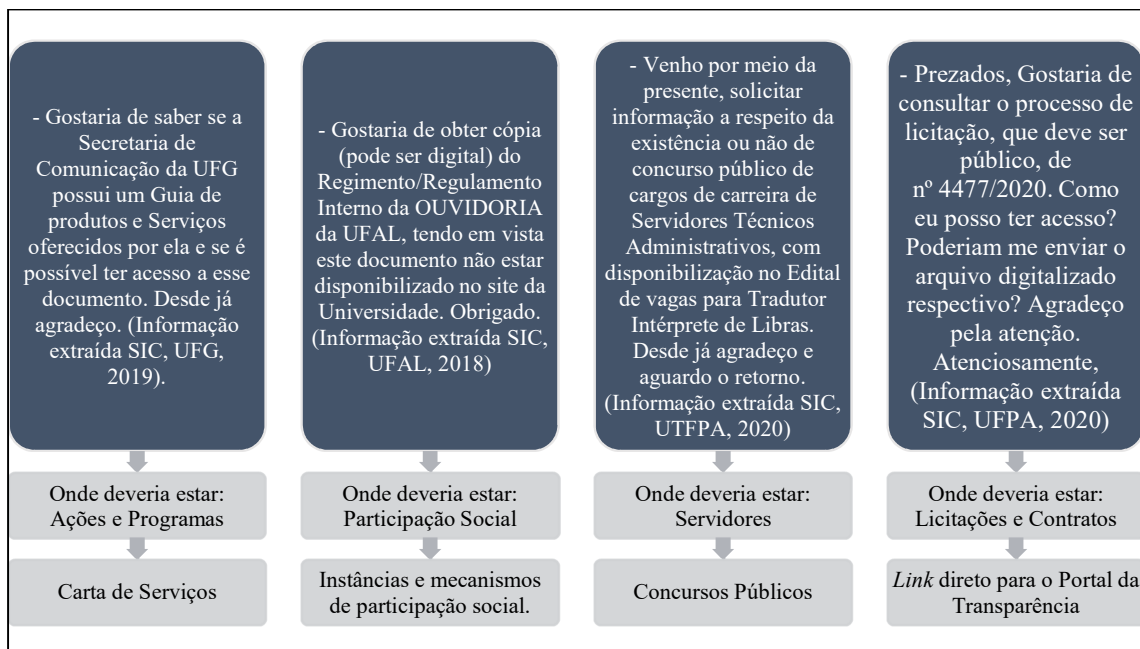
<b>Objetivo:</b> <b>Categorizar por assunto as demandas que chegam através dos instrumentos de transparência passiva relacionando-as com o atendimento da transparência ativa.</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Abrangência:</b> Sistema de Informação ao Cidadão – e-SIC - CGU</p> <p style="text-align: center;"><b>Variáveis:</b> Categorias e subcategorias</p> <p style="text-align: center;"><b>Operacionalização:</b> Identificar e classificar através de categorias e subcategorias as questões levantadas junto aos e-SIC das instituições; relacionando-as com os itens e subitens analisados no atendimento da transparência ativa.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Conclusão:</b></p> <p>A partir dessa operacionalização foi possível verificar que muitas solicitações reverberam nos instrumentos de transparência passiva por falhas na concepção e na apresentação das informações pelos caminhos, tanto legais como estruturais, possibilitados pela transparência ativa. Vindo, desse modo, a comprometer a amplitude e o alcance pretendido na concepção de uma política, onde o vetor de transformação é a divulgação das informações de interesse geral ou coletivo de forma espontânea e proativa, independentemente de solicitações (CGU, 2019).</p>

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

A contundência dos números que representam a busca por informações através dos SIC's das instituições, como foi visto, se materializam em diversas questões, indiferente das mesmas estarem presentes em legislações que orientam e estabeleçam quais informações devam fazer parte do rol de transparência ativa. Tanto que os assuntos vinculados aos processos administrativos das instituições foram os mais requisitados no período analisado. Mesmo sendo estes, em sua grande maioria, acolhidos por legislações específicas, como, por exemplo, a Lei 11.527/11 (BRASIL, 2011) e o Decreto 7.724/12 (BRASIL, 2012a). Ademais, a própria CGU orienta através de manuais e guias específicas a forma de divulgação das informações públicas, destacando para as instituições e para a sociedade que a divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso, também é vantajosa porque tende a reduzir as demandas sobre o assunto nos canais de transparência passiva. (CGU, 2019).

Nestes termos, destaca-se a Figura 2, que com base naquilo que foi amplamente exposto ao longo deste trabalho, relaciona, como exemplo, questões encontradas nos e-SIC de algumas universidades para, a partir das mesmas, direcionar os caminhos que em tese deveriam estar presentes para atendimento dessas questões pelos instrumentos de transparência ativa.

**Figura 2 - Exemplos de solicitações encontradas nos e-SICs das Universidades e a indicação dos itens para atendimento através da Transparência Ativa**



Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Através da análise da Figura 2 é possível denotar que, embora algumas questões sejam acolhidas por pontos presentes nos instrumentos de transparência ativa, isto não impede que elas deixem de se configurar como demandas nas solicitações via e-SIC das instituições. Este fato, como já foi apontado, passa pela convergência de alguns fatores, entre eles destaca-se um ainda bastante presente na administração pública o da cultura do sigilo;

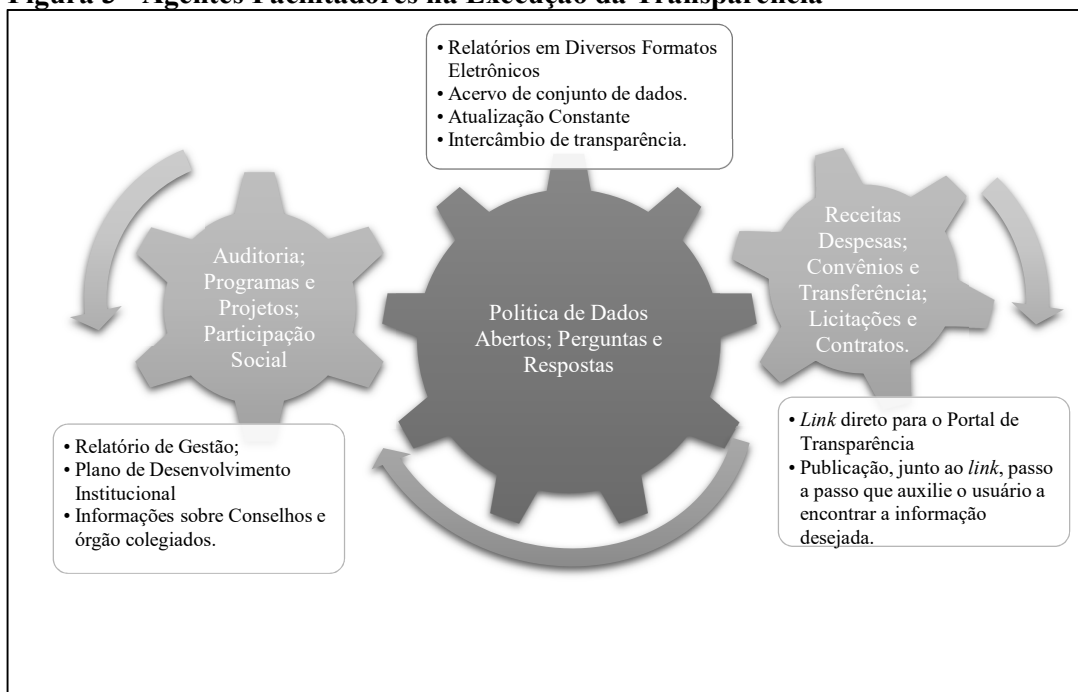
[...] embora exista legislação e reconhecimento da necessidade de acesso e transparência, a realização factual desse processo passa pelo tensionamento com antigas práticas e entendimentos, fatores que recrudescem resistências e criam novas formas de oposição. (SANTOS, 2018, p.143).

Por outro lado, a informação pública deve ser franqueada a sociedade com o mínimo de restrições, pois em tese estas informações visam atender propósitos públicos;

E, se se compreender que o Estado atua em nome da sociedade, segue-se que ele não é proprietário, mas apenas guardião dos bens públicos — dentre os quais estão os dados e as informações. Assim, a informação produzida pela atividade estatal pertence à sociedade e, uma vez que foi gerada para atender a finalidades públicas, deve estar acessível a ela. (POSSAMAI, 2016, p. 59).

Dessa forma “quebrar” esta tênue divisória entre o que “pode” e o que “deve” ser divulgado, torna-se um desafio na interpretação do acesso às informações públicas. Mas, apesar desta configuração, e para de responder a este objetivo da pesquisa, apresenta-se a Figura 3 nela estão representados alguns pontos que, conforme dados encontrados neste estudo, refletem as demandas sugeridas pelos canais de transparência passiva. E ainda não estão consolidados como agentes facilitadores na consecução dos elementos da transparência proativa, ou seja, na “divulgação de informações pela Administração Pública por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação da sociedade”. (CGU, 2019, p. 42).

**Figura 3 - Agentes Facilitadores na Execução da Transparência**



Elaborado com dados da pesquisa (2021).

No centro da Figura 3 destaca-se um dos principais vetores de transformação; a Política de Dados Abertos e os seus desdobramentos, haja vista que:

“[...] foi somente com a incorporação dos chamados “dados abertos” que se assegurou efetivamente o *acesso* aos dados públicos, ao reduzir exponencialmente as barreiras físicas, técnicas e legais impostas ao seu uso, à sua manipulação e ao seu compartilhamento. (POSSAMAI, 2016, p. 60).

Além desta, cabe destacar também o item Perguntas e Respostas que pode servir como um ponto de retroalimentação entre as transparências, “Uma outra possibilidade da Lei de Acesso à Informação é o intercâmbio entre transparência ativa e passiva. Os pedidos de informação podem inspirar temas na transparência ativa”. (PIRES, 2018, p. 170). Da mesma forma na evidenciação atualizada dos documentos de gestão das instituições, principalmente os relativos aos processos de prestação de contas, destacando-se o Relatório de Gestão que “é uma peça fundamental para a promoção da transparência nas UFs, e demais instituições que prestam contas ao TCU”. (SILVA, 2019, p. 54).

Reforçando a ideia de transparência ativa respaldada nas possibilidades apresentadas pelas ferramentas que estão presentes na administração pública, e acima de tudo no Poder Executivo Federal, o Portal da Transparência se evidencia como um caminho ainda pouco explorado pelas instituições. Principalmente em relação as informações destacas na Figura 3, onde os próprios sistemas utilizados pelas universidades, como o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal — SIAFI (Receitas e Despesas), o Sistema de Gestão de

Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal — SICONV (Convênios e Transferências), Sistema de Concessão de Diárias e Passagens — SCDP, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais — SIASG (Licitações e Contratos) e também o Sistema Integrado de Administração de Pessoal — SIAPE, servem como banco de dados do Portal da Transparência.

Apresentado estes fatores é possível perceber que muitas solicitações reverberam nos instrumentos de transparência passiva por falhas na concepção e na apresentação das informações pelas alternativas e pelos caminhos, tanto legais como estruturais, possibilitados pela transparência ativa. Vindo desse modo, a comprometer a amplitude e o alcance pretendido na concepção de uma política, onde o vetor de transformação é a divulgação das informações de interesse geral ou coletivo de forma espontânea e proativa, independentemente de solicitações (CGU, 2019).

## 6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

De modo a viabilizar a construção da proposta de intervenção e associando a mesma aos objetivos da pesquisa, apresenta-se o Quadro 13. Nele estão elencadas um conjunto de 8 medidas que evidenciam os limites encontrados, quais os seus reflexos, e por último, com base nas possibilidades e nos conceitos de transparência apresentados ao longo deste estudo, descreve-se a recomendação e a justificativa que dão suporte as intervenções sugeridas.

**Quadro 13 - Intervenções Sugeridas**

LIMITES	PONTOS A CONSIDERAR	REFLEXOS	RECOMENDAÇÃO/JUSTIFICATIVA:
a) Dados Abertos	Relatórios em diversos formatos eletrônicos	No e-SIC das instituições e na forma como os usuários podem acessar à informação.	A disponibilização de um amplo rol de informações públicas organizadas em grupos específicos, como, por exemplo, Pró Reitorias, dispostas em modo aberto e em formato CSV e XLM, com possibilidade de <i>Download</i> pelo usuário, além de atender legislações específicas, possibilitam a consulta e a utilização das mesmas para diversas finalidades destacando-se a de gestão, controle social e pesquisa.
b) Perguntas Frequentes	Atualização frequente da página	Na evidenciação e atualização das informações de interesse público.	A publicação de forma estruturada e atualizada das dúvidas mais frequentes dos cidadãos em um <i>link</i> exclusivo tende a fazer com que os assuntos que costumam ser pautados nas instituições pelos canais de transparência passiva tenham suas respostas agilizadas,



			diminuindo os caminhos das informações de interesse mais amplo.
c) Auditorias	Relatórios de Gestão	Nas práticas de transparência	A divulgação atualizada dos relatórios de gestão das instituições, além de atender as determinações e os regulamentos dos órgãos de controle, oferecem a sociedade informações sobre a estratégia, a governança, e o desempenho das instituições em relação aos seus objetivos. Servindo o mesmo como um instrumento de prestação de contas dos atos praticados pela gestão durante um exercício. Por isso quanto mais atualizado ele for melhor será o julgamento do cidadão.
d) Licitações e Contratos	<i>Link</i> para acesso às respectivas seções no Portal da Transparência acompanhadas de passo a passo	Na evidência das compras e dos contratos públicos	Normalmente, as universidades usam para registro dos processos licitatórios e dos contratos administrativos, além de seus sistemas de controles internos, os disponibilizados pelo governo federal, como é o caso do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), o qual serve de base de dados para o Portal da Transparência. Dessa forma cabe as instituições assegurarem, além dos <i>links</i> de acesso ao referido portal, um passo a passo com as informações chaves que possibilitem e viabilizem o uso dos diversos filtros de pesquisa.
e) Servidores	Informações sobre os servidores e os concursos públicos	Público Interno e Externo	Oferecer os caminhos que possibilitem e facilitem o acesso às informações referentes aos servidores das instituições e a todos os processos relacionados aos concursos públicos. Esta prática evidencia-se importante devido à quantidade de solicitações observadas nos e-SIC sobre este assunto. Ademais são informações já consolidadas tanto no Portal da Transparência como na maioria dos sítios eletrônicos das instituições. Sendo que no Portal da Transparência é possível encontrar a relação com as seguintes informações; número de identificação funcional, nome completo, cargo e função, lotação, e regime jurídico dentre outras. Por sua vez as consultas sobre os concursos e suas fases estão

			disponibilizadas através de <i>link</i> específico em 90% das instituições pesquisadas não se justificando, a não ser por falta de visibilidade, toda procura verificada na pesquisa.
f) <i>Menu</i> “Acesso à Informação”	Padronização na área de apresentação do <i>link</i> e na nomenclatura dos seus itens e subitens	Na facilitação do acesso às informações públicas	A padronização do <i>Link</i> de entrada do <i>menu</i> “Acesso à Informação”, tanto no local inserido nas páginas principais das instituições como a nomenclatura dos itens que devem compor o <i>menu</i> torna-se relevante para que os usuários encontrem as informações desejadas de maneira rápida e eficiente. Quando esta apresentação ocorre de maneira desordenada e de forma não amigável ao usuário, acaba desestimulando e dificultado a consulta.
g) Serviço de Informação ao Cidadão	Classificação e registro das informações por assunto	Na percepção da sociedade e dos órgãos de controle sobre os assuntos mais solicitados nos e-SIC.	Os Sistemas de informação ao Cidadão devem fazer de forma criteriosa a classificação e o registro dos assuntos demandados pelos cidadãos. Este fato torna-se relevante, pois é com base neste “título” que a informação chega e é divulgada nos sistemas que tratam de maneira sintética dos assuntos mais requeridos nas instituições, como, por exemplo, o painel de acesso à informação. Dessa forma, quando a classificação não reflete, ou pelo menos não se aproxima do verdadeiro teor da solicitação, acaba-se mascarando os dados divulgados pelos órgãos de controle e que chegam a sociedade de modo geral.
h) Serviço de Informação ao Cidadão	Evidenciação das informações disponibilizadas aos usuários	Na forma de proporcionar o acesso às informações públicas	A pesquisa demonstrou que uma quantidade considerável das informações solicitadas através dos e-SIC das instituições deveriam encontrar-se disponíveis de forma proativa. No entanto, este fato não se confirmou, ao contrário, determinados assuntos requisitados com frequência no período analisado mantiveram-se estáveis, e em alguns casos, sinalizaram uma tendência de alta. Ao considerar esta realidade os sistemas de informação ao cidadão das instituições, os principais agentes envolvidos neste processo, devem propor ações que ampliem as possibilidades,

			tanto legais, como estruturais oferecidas pelos instrumentos de transparência ativa.
--	--	--	--

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

As propostas apresentadas no Quadro 13 foram inspiradas em fatores que permearam este estudo, que se partiu das questões presentes de modo exaustivo nos instrumentos de transparência passiva, para de alguma forma enquadrá-las nas propostas, tanto legais como estruturais, que moldam e viabilizam a apresentação das informações de forma proativa. Apesar deste estudo concentrar-se em uma amostra de 20 universidades, estima-se, pela representatividade da mesma, que as evidências e as conclusões aqui extraídas, podem servir como modelo para o restante da população.

## 7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa analisou, conforme seus objetivos, as solicitações decorrentes dos instrumentos de transparência passiva para, através das mesmas, identificar os possíveis limites estabelecidos na apresentação das informações públicas de forma proativa. Para tanto, e em um primeiro momento, investigou-se como estão apresentadas as informações nos sítios eletrônicos das instituições, considerando sobre tudo, as normas legais e as orientações dos órgãos de controle. Vencida esta etapa, e para complemento, passou-se a explorar e posteriormente classificar em categorias todo escopo de questões que chegavam aos Sistemas eletrônicos de Informação ao Cidadão das 20 instituições analisadas.

Na primeira parte do estudo, pôde-se apurar que de modo geral as universidades contemplavam em seus domínios eletrônicos, mais especificamente em seus *menus* de Acesso à Informação, a maioria dos itens sugeridos pela Guia de Transparência Ativa e que compuseram o *checklist* da análise. No entanto, itens ausentes ou então não atualizados foram encontrados com frequência, comprometendo assim a integridade da informação e o atendimento das legislações vigentes. Neste sentido é possível incluir a publicação, junto dos *links*, dos passo a passo que auxiliam, indicam e facilitam os caminhos para se alcançar a informação através dos portais de governo, principalmente o Portal da Transparência.

Avançando-se para os aspectos mais gerais da pesquisa sobre transparência ativa foi possível verificar que nenhuma das 20 universidades analisadas conseguiu atender plenamente a totalidade dos 54 itens propostos pelo *checklist*. Destas, apenas 6 ultrapassaram a barreira dos 50 itens plenamente atendidos, 2 chegando a marca dos 53, enquanto 9 tiveram entre 40 e 49 itens plenamente atendidos. As 5 restantes, ou seja, 25% da amostra pesquisada, atenderam plenamente menos de 40 itens, sendo que 4 atenderam plenamente apenas 34 dos itens exigidos pelo *checklist*.

As implicações destes números repercutem diretamente na forma como o cidadão consegue acessar às informações públicas. Se em uma instituição a informação buscada pode ser facilmente encontrada e em alguns casos até manuseadas, em outras, por fatores que passam diretamente pelo descumprimento das orientações dos órgãos de controle e das normas legais, esta evidenciação não se mostra tão amigável. Neste cenário, torna-se possível que um cidadão consiga obter uma determinada informação acessando o sítio eletrônico de uma instituição, enquanto em outra, a mesma informação só poderá ser obtida por intermédio do e-SIC.

Em relação ao papel dos e-SIC nesta jornada do acesso à informação, os mesmos ocupam uma posição de destaque, haja vista que, considerando as 63 universidades, foram 64.242 questões que de alguma forma abordaram os temas destacados pelas 5 categorias apresentadas por esta pesquisa. Já na amostra estudada foram 24.609 questões com um percentual médio de atendimento parcial ou total de 85,91%, ou seja, 21.141 perguntas passaram por algum tipo de análise junto as instituições, sendo que muitos destes dados poderiam ou deveriam estar evidenciados nos *menus* de Acesso à Informação.

Neste ponto, e diante dos números apresentados, a classificação das solicitações em categorias e subcategorias, conforme proposta da pesquisa, possibilitou um alinhamento dos temas e conseqüentemente uma uniformidade no registro dos pedidos de acesso à informação. Fato que pôde ser observado como controverso quando se considera apenas a classificação por assunto adotada pelos e-SIC das instituições.

A falta de alinhamento e uniformidade pode ser definida como um limitador das pesquisas que procuram entender ou apurar os assuntos que pautam os sistemas eletrônicos de informação, haja vista que geralmente é possível observar distorções em relação à classificação do assunto do pedido atribuído pelo e-SIC, e evidenciado no referido campo, com o teor da informação que o usuário está buscando naquele canal de atendimento. Implicando assim em uma falha no registro dos temas mais demandados pela sociedade e que, conseqüentemente, não são considerados em análises que se limitam as classificações atribuídas pelos e-SIC.

Além disso, o presente estudo alerta e contribui, em termos práticos, para que as instituições sejam mais criteriosas na forma de divulgação das informações nos *Menus* de Acesso à Informação, pois fica evidente o retrabalho presente nessa situação, visto que em função da disponibilização incompleta ou não suficientemente clara das informações ativas, provocam a demanda a solicitação de informações, via e-SIC. Essa situação proporciona um aumento significativo nas atividades que envolvem a transparência passiva, para disponibilizar informações que já deveriam ser facilmente atendidas pela transparência ativa.

Por fim, diante da inquietação levantada nos últimos parágrafos, sugere-se, como inspiração para estudos futuros, uma análise que tenha como eixo principal a classificação dada pelos e-SIC aos assuntos dos pedidos de acesso à informação. Procurando identificar os aspectos que geram as distorções observadas no que se refere a sintonia entre o assunto de interesse dos cidadãos e aquele categorizado pelos e-SIC quando recebem a respectiva solicitação.

## REFERÊNCIAS

AGAPITO, A. P. F.; Ensino Superior no Brasil: Expansão e Mercantilização na Contemporaneidade. **Temporalis**, Brasília, v 16, n. 32, p. 123-140, jul/dez. 2016.

ARTIGO 19. **Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos**. São Paulo: 2019. Disponível em: <[https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19\\_ESICS\\_web\\_2019.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf)>. Acesso em 29 novembro 2019.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**, São Paulo: Edições 70, 1977.

BATISTA, A. H.; SILVA, N. B.; MIRANDA, C. M. C. Infraestrutura nacional de dados abertos. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6, 2013, Brasília, DF. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/854?mode=full>>. Acesso em 05 junho 2021.

BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. I.; BEZERRA, R.F. Análise das Prestações de Contas na Internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL [en linea]**. v.5, n. 1, p. 66-82, 2012.

BOTTONI, A.; SARDANO, E. J.; COSTA FILHO, G. B. Uma breve história da Universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios atuais. **Gestão universitária: os caminhos para a excelência**. Porto Alegre, p. 19-42, 2013.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Portal da legislação - Governo Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Presidência da República. Plano diretor da reforma do aparelho do estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/orgaos-extintos/ministerio-da-administracao-e-reforma-do-estado>>

BRASIL. Lei 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil, 20 de. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>.

BRASIL. Lei 9.755/1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras

providências. Brasília: Casa Civil, 16 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm)>

BRASIL. Portaria 42/1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 15 abr. 1999. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf)>

BRASIL. Lei Complementar 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília: Casa Civil, 4 mai. 2000. Disponível em: <Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.

BRASIL. Decreto 5.482/05. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Brasília: Casa Civil, 30 jun. 2005a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm).

BRASIL. Lei 11.096/05. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 jul. 2004, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 13 jan. 2005b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm)>

BRASIL. Decreto 5.800/06. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, Casa Civil, 08 jun. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm)>

BRASIL. Decreto 6.096/07. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, Casa Civil, 24 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>

BRASIL. Lei Complementar 131/09. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101/2000 a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Casa Civil, 27 mai. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>.

BRASIL. Decreto 7.185/10. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 27 mai. 2010a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm)>.

BRASIL. Decreto 7.232/10. Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 19 jul. 2010b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7232.htm)>.

BRASIL. Lei Federal 12.527/11. Regula o acesso a informações. Brasília: Casa Civil, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>.

BRASIL. Decreto 7.724/12. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Casa Civil. 16 mai. 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>.

BRASIL. Lei 12.711/12. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 29 ago. 2012b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm)>.

BRASIL. Portaria Interministerial 233/12. Disciplina no âmbito do Poder Executivo federal o modo de divulgação da remuneração e subsídio. Brasília: MPOG / CGU / MF / MD, 28 mai. 2012c. Disponível em <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/8987>>.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012.** 2012d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 11 mai. 2020.

BRASIL. Lei 12.990/14. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Casa Civil, 09 jun. 2014. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm)>.

BRASIL. Decreto 8777/16. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 11 mai. 2016a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm)>.

BRASIL. Lei 13.408/16. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, 26 dez. 2016b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm)>.

CARPES, E.; DAL BIANCO, C. M. Acesso a Informação e Transparência na Administração Pública. **Revista de Administração.** FW. v. 11. n. 20. p. 49-69. Dez. 2013.

CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. S.; SOUZA NETO, M. V. S. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 18, n. 4, p. 112-126, out./dez. 2013.

CHEVALIER, J. Le mythe de la transparence administrative. In F. Rangeon (Ed.), **Information and Transparence administratives** Paris: Presses Universitaires de France, p. 239-276. 1988.

CLÉVE, C. M.; FRANZONI, J. A. Administração pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse público.** Belo Horizonte, v. 15, n. 79, maio/jun. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de Transparência Ativa para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília, v. 6, 2019. Disponível em <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Brasília, 2020. **CGU lança campanha para promover integridade pública em órgãos federais**. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/09/cgu-lanca-campanha-para-promover-integridade-publica-em-orgaos-federais>> Acesso em 14 ago. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Brasília. 2021a. **Governo Federal atinge a marca de 1 milhão de pedidos de acesso à informação**. Disponível em <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/noticias/2021/03/governo-federal-atinge-a-marca-de-1-milhao-de-pedidos-de-acesso-a-informacao>> Acesso em 14 ago 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Brasília. 2021b. **Controladoria-Geral da União publica Relatório de Gestão de 2020**. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/controladoria-geral-da-uniao-publica-relatorio-de-gestao-de-2020>> . Acesso em 18 ago 2021.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, M.C.F. O que sabemos sobre transparência Pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, Brasília, v. 10, n. 16. p. 878-907. Jan/jun. 2018. Disponível em <[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)>. Acesso em 23 set 2019.

FAVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, v. 28, p. 17-36, dez. 2006.

FIGUEIREDO, V. S.; dos SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v.8, n.1, 2013.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, p.65-94. 2011. Disponível em <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67321101004>>. Acesso em 29 out. 2019.

FREIRE, F. R. **Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal**. 2014. 283 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Acesso em: 25 jun. 2021.

GAMA, J.R. **Instrumentos de Transparência e Acesso Às Informações Públicas: Um Estudo das Demandas por informações Contábeis nas Universidades Federais**. 2015. 190 f. Tese (Doutorando em Ciências da Informação) – Faculdade em Ciências da Informação da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p.47-57, jan./abr. 2016.



GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. O vocabulário controlado do governo eletrônico: contribuições e limites na implementação da lei de acesso à informação no Brasil. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 12-40, jan./abr. 2018.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, 2018.

GOMES, V.; TAYLOR, M. L. M.; SARAIVA, E. V. O Ensino Superior no Brasil: breve histórico e caracterização. **Revista Ciência & Trópico**. Recife, v. 42, n. 1, p. 127-152, 2018.

HEALD, D. Varieties of transparency. In D. Heald & C. Hood (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy* V. 135, pp. 25-43. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018**. Brasília: Inep, 2019 Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em 11 mai. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em 25 jul. 2021.

LAUS, S. P. A. **internacionalização da educação superior: um estudo de caso da Universidade Federal de Santa Catarina**. 2012. 331 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, n.245, p.248-263, 2007.

LOPES, A. L. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. *In*. I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília: IPEA. 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area9/area9-artigo5.pdf>. Acesso em 07out2019.

LYRIO, M.V.L.; BROTTI, V.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma instituição pública de ensino superior brasileira: a abordagem da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista. **Contabilidade, Gestão e Governança**. v.11, n.1-2, p.170-186, 2008.

MARTINS, P. L. Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n.1, p. 233-244, jan./jun. 2011.

MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MAZZEI, M. R.; BENEVIDES, J. R.; GERAIGE NETO, Z. O direito coletivo de acesso informação pública na América latina. **Revista Jurídica Cesumar Mestrado**, v. 14, n. 1, p. 171-184, jan./jun. 2014. Disponível em:

<<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/3304>>. Acesso em: 03 abril 2020.

MELO, D. A. **Transparência da informação pública: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras**. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

MENDONÇA, A. W. PC. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 131-150, ago. 2000.

MICHENER, G. BERSCH K. Identifying transparency. **Information Polity**, v.18 p. 233–242, 2013. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6eec337d61ce86d45718a910bfaf.pdf>> Acesso em 01 mar. 2020.

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**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 29 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. **Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico**. Brasília 2016. Disponível em: <[https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/VCGE\\_2\\_1\\_0.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/VCGE_2_1_0.pdf)> Acesso em 02 jun. 2020.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NASCIMENTO, D. T. R., PARÇA, T. L. L. A importância da Lei de Acesso à Informação no desenvolvimento da cidadania participativa e no controle da *res* pública. **Caderno Virtual**, v.1, n.33. Brasília: IDP, p. 1-23, 2016.

NEVES, O.M.C, Evolução das Políticas de Governo Aberto. *In*: VI CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA. **Anais [...]** Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLU%C3%87%C3%83O-DAS-POL%C3%8DTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em 28/06/2021.

PAULA, M. F. A formação universitária no Brasil: concepções e influências. **Avaliação**, Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 71-84, mar. 2009.

PERLINGEIRO, R.; DIAZ, I.; LIANI, M. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigação Constitucional**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, Ago. 2016 Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2359-56392016000200143&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392016000200143&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 02 Abr. 2020. <https://doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46451>.

PIRES, K. M. Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas: os casos das universidades federais do Centro-Oeste. 2018. 211 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PLATT Neto, O. A. CRUZ, F.; VIEIRA, A. L.; Transparência das Contas Públicas um Enfoque no Uso da Internet como Instrumento de Publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 1, n. 5, p. 135-146. 2006.

PLATT Neto, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94. 2007.

PORTELLA, A.; CÔRTEZ, A. Q. Análise Crítica do acesso à Informação Pública nos Municípios Baianos com mais de 100 mil Habitantes. **Revista de Direito da Cidade**, v. 07, n. 03, p.1092-1111. 2015.

POSSAMAI, A. J. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade 2016. 213 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) —Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

QUINTANA, A. C.; JACQUES, F. V. S.; MACAGNAN, C. B. Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: XXXVII ENCONTRO DA ANPAD - Rio de Janeiro, 2013. **Anais...** Anpad, 2013.

RAMOS, A. M.; DIAS Junior, C. M; LOBO, E; LOBO, M. E; MARINHO, S.V. As políticas públicas e as novas dimensões da universidade. In: XIII COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS. **Anais [...]** Florianópolis, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114857>. Acesso em 15/11/2019.

RESENDE, W. C.; NASSIF, M. E.; Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 20, n. 42, p. 1- 16, jan./abr., 2015.

RIEGNER, M. “Access to information and the fourth wave of rights”, *Völkerrechtsblog*, 27. April 2018, doi: 10.17176/20180427-111445. Acesso em 16 out. 2019.

RIBEIRO, C. J. S.; PEREIRA, D. V. A publicação de dados governamentais abertos: proposta de revisão da classe sobre previdência social do vocabulário Controlado do Governo Eletrônico. *TransInformação*, Campinas, v. 27, n. 1, p. 73-82, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tinf/v27n1/0103-3786-tinf-27-01-00073.pdf>. Acesso em: 30 mar.2021.

ROCHA, H. H. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. Disponível em <[https://ouvidoria.tce.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2018/03/PDF\\_Revista\\_da\\_Ouvidoria\\_edicao%20especial\\_out-2012.pdf#page=84](https://ouvidoria.tce.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2018/03/PDF_Revista_da_Ouvidoria_edicao%20especial_out-2012.pdf#page=84)>. Acesso em: 23 jan. 2020.

RODRIGUES, G. M. 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, 2013.

SÁ, M. I. da F.; MALIN, A. M. B. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. XIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – XIII, ENANCIB 2012. 28 a 31 out, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3776/2899>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M.D-P.B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANT'ANA, R. C. G.; RODRIGUES, A. R. Uso de modelos de dados multidimensionais para ampliação da transparência ativa. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p. 469-487, nov. 2013.

SANTOS, H. R. L. Lei de Acesso à Informação e Comunicação em universidades federais: conexões, perspectivas e desafios. 2018. 164 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SEDIYAMA, G. A. S.; REIS, O. R.; ANJOS, D. A. Gestão transparente da informação em uma instituição pública brasileira. **RIGC**, v. 14, n. 28, p. 1-16, jul./dez. 2016.

SILVA, E. O. Research, Society and Development, v. 9, n. 8, e509985489, 2020 (CC BY 4.0) | ISSN 2525-3409 | DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i8.5489> **Transparência em universidades federais brasileiras: uma análise dos mecanismos de governança**.

SOUZA Neto, M. V.; DAMASCENO, L. M. S.; CAVALCANTI, J. M. M. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.18, n.4, p.112-126, out./dez. 2013.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir lacorrupcin. 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), p. 1015, 1999.

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.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019. Disponível em <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro\\_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf)>. Acesso em 06 fev. 2020.

ZUCCOLOTTO, R.; PAIVA, C.P.R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: XXXIII ENCONTRO DA ANPAD, São Paulo, 2009. **Anais...** Anpad, 2009.

## APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO

### ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS: OS LIMITES DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E OS REFLEXOS NOS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA.

#### RESUMO

Esta pesquisa analisou, a partir dos pressupostos legais e estruturais que regem a transparência ativa, como as informações públicas estão sendo divulgadas nas páginas de Acesso à Informação de 20 Universidades. Tendo por base a Guia de Transparência Ativa (GTA) publicada pela Controladoria Geral da União, a qual apresenta um compilado das legislações que permeiam o tema transparência ativa. Também, para complementar o estudo, buscou-se nos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão (e-SIC) dessas instituições por todas as questões que foram demandas entre os anos de 2016 e 2020, classificando-as, conforme o assunto, em cinco categorias. A partir disso, e com base na primeira análise, pôde-se identificar se estas questões não deveriam, pelo menos em parte, estarem presentes nas páginas de Acesso à Informação das referidas instituições. Como resultado, e a julgar pelos temas reiteradamente procurados nos e-SIC, foi possível perceber a existência de pontos específicos e importantes que, apesar de pautarem os instrumentos legais e a recomendação dos órgãos de controle, não estão presentes de forma plena nos domínios eletrônicos de todas as instituições analisadas. Por último, com base nestas lacunas observáveis entre a informação que está se procurando, o que é, e o que deveria ser oferecido de forma proativa, listou-se uma série de medidas que objetivam colaborar na construção de práticas administrativas que visem diminuir os espaços entre a divulgação da informação e o usuário final da mesma.

#### 1 – INSTITUIÇÃO/SETOR.

A Tabela 1 mostra as 20 universidades que compuseram a amostra, destacando-se que para efeito de homogeneidade, a pesquisa fez um recorte populacional com 4 instituições de cada região do país. Considerando, na escolha, as instituições que tiveram o maior número de solicitações direcionadas ao Portal Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Governo Federal no período analisado.

**Tabela 1 - Instituições e Setores Analisados**

UNIVERSIDADE	SIGLA	REGIÃO	SETORES ANALISADOS
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	SUL	
Universidade Federal de Santa Maria	UFSM		
Universidade Tecnológica Fed. do Paraná.	UTFPR		

Universidade Federal do Paraná	UFPR		<p>Páginas de Acesso à Informação/ Sistema eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC</p>
Universidade Federal do Rio De Janeiro	UFRJ	SUDESTE	
Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG		
Universidade Federal de Lavras	UFLA		
Universidade Federal do ABC	UFABC		
Universidade de Brasília	UNB	CENTRO-OESTE	
Universidade Federal de Goiás	UFG		
Universidade Federal do Mato Grosso	UFMT		
Universidade Fed. do Mato Grosso do Sul	UFMS		
Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	NODESTE	
Universidade Federal de Alagoas	UFAL		
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN		
Universidade Fed. do Vale do São Francisco.	UFVSF		
Universidade Federal do Para	UFPA	NORTE	
Universidade Federal do Amazonas	UFAM		
Universidade de Rondônia	UNIR		
Universidade Federal do Oeste do Para	UFOPA		

Elaborada com dados da pesquisa (2021)

## 2 - PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

Usuários Internos e Externos das Instituições.

## 3 - DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

No que se refere ao tema transparência pública e as possibilidades de seu atendimento, é possível identificar um viés que pode ser indicado pela iniciativa do gestor, transparência ativa, e outro que passa pelo questionamento do cidadão, transparência passiva (YAZIGI, 1999). De acordo com Resende e Nassif (2015) a primeira é promovida, por exemplo, pelos

Portais de Acesso à Informação Pública, ela é chamada ativa, pois independe da solicitação específica de algum cidadão. Já a segunda, seguem os autores, é a obrigação que os governos têm de atender toda e qualquer solicitação, por mais específica que seja, desde que formalmente solicitada e que não esteja no rol das informações classificadas como sigilosas (RESENDE; NASSIF, 2015).

Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) a importância da transparência ativa está no fato da mesma facilitar o controle social, permitindo a avaliação da administração atual, além de possibilitar acompanhamento da evolução dos serviços públicos ao longo do tempo. Por sua vez, em relação à transparência passiva, Michener, Contreira e Niskier (2018) destacam sua importância no fato da mesma estar alicerçada na obrigação dos agentes públicos de responderem, num prazo estabelecido, as demandas por informações não antecipadas, representando assim uma maneira mais contundente do Estado manifestar seu compromisso com a informação pública.

Diante destas duas possibilidades, e em consonância com os aspectos legais e sociais que regem o termo transparência, tem-se nas universidades públicas uma figura central desta discussão “[...] se considerarmos que as universidades públicas têm uma função social específica, dentre elas formar, produzir e disseminar conhecimento, logo, no escopo de suas atribuições, estaria a obrigação de prestar contas à sociedade”. (RODRIGUES, 2013 p. 432).

No entanto, apesar da importância e da relevância social que apresentam estas instituições, o que é possível depreender ao acessar os seus portais de transparência são falhas, tanto na divulgação das informações, quanto nas questões de acessibilidade das mesmas (GAMA, 2015). Desta forma, são os instrumentos de transparência passiva, representados no âmbito do poder executivo federal pelos Sistemas eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), que acabam ganhando relevância nas políticas de acesso às informações públicas.

Assim, diante desta conjuntura, marcada pela transparência quanto a iniciativa, nos pedidos por informações que chegam através dos instrumentos de transparência passiva e na relação de complementariedade entre estes dois aspectos é que se consolidou o seguinte problema de pesquisa: Considerando os preceitos legais e estruturais que regem a transparência ativa, quais são as falhas, ou ainda, quais são os limites encontrados nas páginas de Acesso à Informação das Universidades que motivam as solicitações pelos seus canais de transparência passiva?

#### **4 - OBJETIVOS**

O objetivo geral deste estudo foi o de analisar as solicitações decorrentes dos instrumentos de transparência passiva de Universidades Públicas Federais, para através das

mesmas, identificar os possíveis limites estabelecidos na apresentação das informações públicas de forma proativa por estas instituições de ensino superior.

Para atingir o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos: i) Identificar os limites da transparência ativa em relação as suas exigências legais e possibilidades estruturais; ii) categorizar por assunto as demandas que chegam através dos instrumentos de transparência passiva relacionando os mesmos com o atendimento da transparência ativa.

## **5 - ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

Esta seção está separada, para um melhor entendimento, em duas partes na primeira estão descritos os aspectos relacionados a transparência ativa e na sequencia os relacionados a transparência passiva.

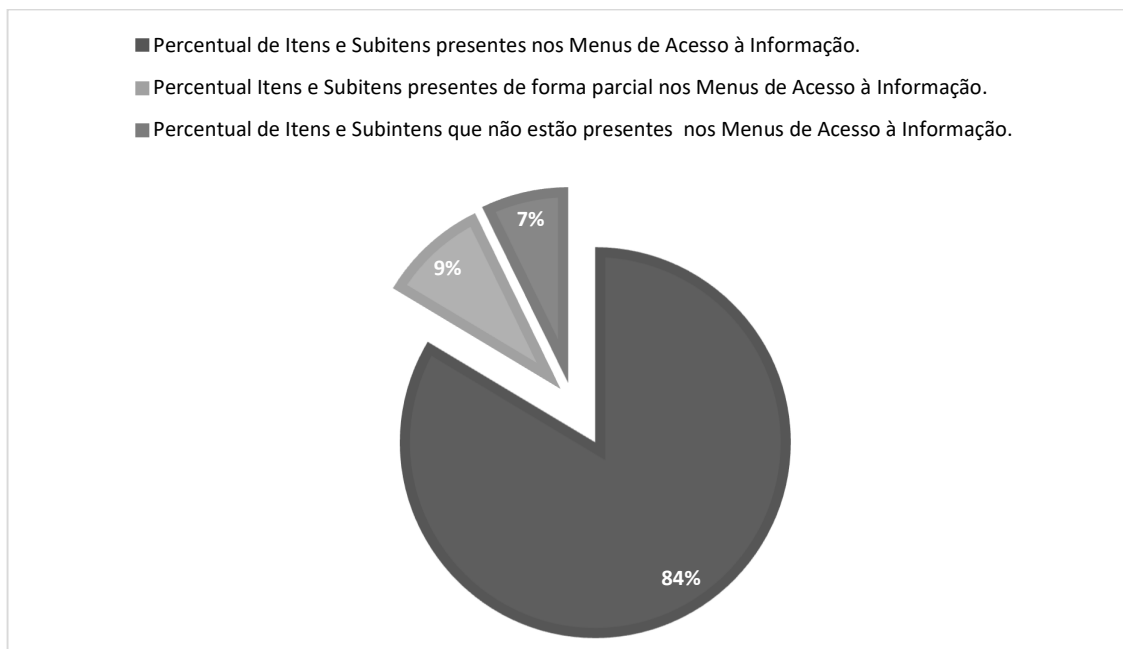
### **5.1 - Contextualizando as Páginas de Acesso à Informação das 20 Instituições Analisadas – Transparência Ativa.**

Nesta etapa da pesquisa foram exploradas as questões relacionadas a Transparência Ativa das Instituições, tendo como base as orientações extraídas da Guia de Transparência Ativa (GTA) para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal “cujo objetivo é auxiliar no correto cumprimento das obrigações previstas na Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) e demais normas que regem o assunto”. (CGU, 2019, p. 5).

Dessa avaliação pode-se depreender que de forma geral as instituições atendem a maioria das exigências legais no que se refere a disponibilização das informações de forma proativa. Ademais, o Gráfico 1 mostra que em média 84% dos itens que compõe a Guia de Transparência Ativa estão presentes nos *menus* de Acesso à Informação das Instituições analisadas, enquanto 9% estão presentes de forma parcial e 7%, em média, não aparecem no referido *menu*.

#### **Gráfico 1 - Percentual de itens e subitens indicadores de transparência ativa**





Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Sendo que dos itens e subitens com maior ausência nos *menus* de Acesso à Informação destacam-se os subitens “Currículos” e “Relatório de Gestão” que estão presentes, conforme o padrão estabelecido pela Guia de Transparência Ativa, em apenas 10 Instituições, por sua vez o “*Banner* de identificação do e-SIC” e os “Relatórios em diversos formatos eletrônicos”, estão disponíveis em 12 Instituições. Desses a pior situação, por tudo que representa, é a dos “Relatórios em diversos formatos eletrônicos” haja vista que o mesmo não é encontrado em 7 Instituições.

Ademais, a própria identificação da seção “Acesso à Informação”, não encontra uma unanimidade em relação a sua presença na barra dos *menus* principais, e em alguns casos não estão sendo adotada a nomenclatura sugerida para a mesma. Dificultando assim a sua identificação e acima de tudo fugindo da padronização proposta pela entidade de controle, haja vista que, para ela “os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem observar rigorosamente a nomenclatura e a estrutura de *menu* estabelecidas, pois o padrão proposto facilita a localização da informação pelo cidadão”. (CGU, 2019, p. 6).

Outros pontos associados a divulgação das informações de forma proativa também merecem ser destacados, entre eles os subitens “Diárias e Passagens”, “Receita”, “Execução Orçamentária”, “Execução Financeira” e “Servidores”, por exemplo, que apesar de terem a opção de apresentarem *links* específicos que direcionam as buscas para o Portal de Transparência do Governo Federal, não estão disponíveis para acesso em todas as Instituições.

Da mesma forma, o desdobramento do item “Perguntas Frequentes” - Realizar a atualização desta seção frequentemente - abordado pelo Decreto n.º 7.724/12 (BRASIL, 2012) quando trata das informações que deverão constar nas páginas eletrônicas das instituições em forma de transparência ativa e que em síntese deve “apresentar, de forma estruturada e atualizada, as dúvidas mais frequentes dos cidadãos, bem como garantir que as mesmas estão atualizadas”. (CGU, 2019, p. 39).

Outrossim, pode-se observar que todas as instituições adotaram, conforme preconiza o Decreto 8.777/2016 (BRASIL, 2016a), a sua “Política de dados abertos”. No entanto, quando a análise recai sobre a disposição dos “Relatórios em diversos formatos eletrônicos”, que na realidade é a essência desta política, a prática, como já se indicou, não se evidencia tão animadora. Em síntese, dos 11 itens que formam o *menu* de acesso à informação 6 estão presentes em todas as instituições, enquanto dos 42 subitens apenas 4 compõe de maneira plena seu respectivo item.

Nessa perspectiva, e, a partir do que foi apresentado, é possível concluir que existem alguns aspectos relacionados a transparência ativa e como ela se apresenta nos sítios eletrônicos das instituições analisadas que acabam fomentando a procura de informações por intermédio dos mecanismos oferecidos pela transparência passiva.

## **5.2 - Contextualizando os Sistemas eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC das 20 instituições analisadas - Transparência Passiva.**

O total de solicitações inseridas no e-SIC e dirigidas para as instituições analisadas chegaram a 24.609, destas 21.141, ou seja, 85,91% foram total ou parcialmente atendidas, as quais, seguindo os critérios da pesquisa, tiveram seu enquadramento nas categorias administração, educação, pesquisa e desenvolvimento, proteção social e trabalho.

A Tabela 2 mostra o total de solicitações e o percentual que cada categoria representa no universo pesquisado. Percebe-se que quando a análise recai sobre as categorias considerando o enquadramento das solicitações conforme a proposta de pesquisa, tem-se, na categoria administração o campo de busca mais requisitado. Os temas vinculados a administração pública, apesar de muitos serem atendidos pelas exigências legais da transparência ativa, *vide*, por exemplo, a Guia de Transparência Ativa (TGA) (CGU, 2019), foram os mais demandados neste instrumento de transparência passiva.

**Tabela 2 - Total de Solicitações por Categorias - 2016 a 2020**

Categorias	Solicitações Totalmente ou Parcialmente Atendidas	% Sobre as Solicitações Total ou Parcialmente Atendidas.
Administração	8.695	41

Trabalho	4.480	21
Educação	3.725	18
Pesquisa e Desenvolvimento	3.065	14
Proteção Social	1.176	6
Total	21.141	100

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

Por sua vez, a categoria trabalho, onde foram classificados os assuntos relacionados aos concursos públicos, quadro de vagas, vagas disponíveis e demais solicitações correlatas a empregabilidade no serviço público, aparece como a segunda categoria mais requisitada no período analisado. Tem-se neste caso, a mesma particularidade da categoria administração no que se refere a transparência ativa, haja vista que conforme Lei 13.408/16 (BRASIL, 2016), Decreto 7.724/12 (BRASIL, 2012) e Portaria Interministerial 233/12 (BRASIL, 2012), as informações referentes aos servidores, concursos e empregados terceirizados devem ser contempladas aos interessados de forma ativa. Seja nos sítios oficiais das instituições, seja no Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2019).

A categoria Educação, que converge para a principal finalidade das instituições, o ensino, viu-se bastante demandada no período analisado, foram mais de 3.700 questões classificadas nesta categoria, considerando as demandas que pleiteavam os assuntos atinentes, em sua grande maioria ao ensino superior. Apesar das classificações feitas pelos e-SIC das instituições convergirem para esta categoria como a mais demandada, o resultado da pesquisa, através dos critérios estabelecidos, não permitiram a mesma conclusão.

Um aspecto que deve ser considerado na análise dos quantitativos desta categoria é o fato das questões relacionadas a pesquisa e desenvolvimento, e também as de políticas de proteção social estarem vinculadas as categorias de mesmo nome. Ao contrário dos registros extraídos diretamente do portal e-SIC, que em sua maioria desconsideram estas diferenças e classificam estas demandas em Educação e em suas respectivas subcategorias.

Tanto que, a partir desta distinção, foi possível classificar 3.065 pedidos na categoria Pesquisa e Desenvolvimento e 1.176 pedidos na categoria Proteção Social. Na primeira observa-se que os pedidos de uma forma geral têm a característica de demandar das universidades informações relacionadas as mais diversas atividades, tanto das áreas administrativas como de extensão e de ensino. Já a categoria Proteção Social, está voltada para demarcar sobre tudo as ações afirmativas, as quais, principalmente nos últimos anos, passaram

a caracterizar as formas de ingresso e de manutenção de uma parcela considerável dos alunos nas universidades públicas.

Por sua vez, as solicitações que tiveram, segundo os critérios de avaliação de cada SIC, o acesso negado, foram computadas na pesquisa como Pedido Irregular e representaram 14,09% do total de solicitações dirigidas ao e-SIC no período. A razão das negativas de acesso à informação passam por decisões de cada SIC sendo justificadas por diversos motivos entre eles o fato de não se tratar de solicitação de informação; informação inexistente; pergunta repetida/duplicada; órgão não tem competência para responder, etc. Cabendo destacar que o em caso de indeferimento de acesso a informações ou no caso do acesso à informação ser negado, o requerente pode, no prazo de dez dias a partir do recebimento da resposta, interpor recurso contra a decisão do órgão (ARTIGO 19, 2019).

Dessa forma, conforme os trabalhos de Rodrigues (2013); Souza, Damasceno e Cavalcanti (2013); Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) a existência de instrumentos legais que obriguem a transparência ativa não é garantia, pelo menos em um curto prazo, de sua implementação de forma integral. Mas independentemente das considerações pontuais, a serem verificadas, o que se pode extrair do contexto analisado é que “o grande número de demanda dirigida às universidades parece refletir o entusiasmo da sociedade com o início de uma política mais clara de direito à informação no Brasil [...]” (GAMA; RODRIGUES, 2016 p. 55).

Descrito o panorama sobre os aspectos que viabilizam o acesso às informações públicas e também os que se evidenciam em seus pedidos, a próxima seção apresenta sinteticamente as percepções do estudo em relação ao estágio atual da situação problema, bem como sugere as respectivas propostas de ajuste.

## 6 RECOMENDAÇÃO DE INTERVENÇÃO.

O Quadro 1 mostra os principais pontos/problemas extraídos por este estudo, todos eles estão acompanhados por uma proposta/recomendação de melhoria. Destacando-se que as mesmas foram inspiradas nos instrumentos, tanto legais como estruturais que regem, moldam e viabilizam a apresentação das informações de forma proativa.

**Quadro 14 - Diagnóstico da Situação Problema e as Recomendações**

Diagnóstico da Situação-Problema		Propostas de Ajuste
a) Dados Abertos	Relatórios em diversos formatos eletrônicos	Disponibilizar um amplo rol de informações públicas de modo aberto nos formatos CSV e XLM, com possibilidade de <i>Download</i> pelo usuário.
b) Perguntas Frequentes	Atualização frequente da página	Publicar de forma estruturada e atualizada as dúvidas mais frequentes dos cidadãos neste <i>link</i> .

c) Auditorias	Relatórios de Gestão	Divulgação dos Relatórios de Gestão de forma atualizada, no mínimo o do exercício anterior.
d) Licitações e Contratos	Acesso ao Portal da Transparência	Indicar os <i>links</i> de acesso, acompanhado de um passo a passo do Portal da Transparência.
e) Servidores	Informações sobre os servidores e os concursos públicos	Oferecer os caminhos que possibilitem e facilitem o acesso as informações referentes aos servidores das instituições e a todos os processos relacionados aos concursos públicos.
f) Menu “Acesso a Informação”	Padronização do <i>Link</i> .	A padronização do <i>Link</i> de entrada do <i>menu</i> “Acesso a Informação”, tanto no local inserido nas páginas principais das instituições como a nomenclatura de seus itens.
g) Serviço de Informação ao Cidadão	Classificação e registro dos pedidos	Utilizar critérios quando da classificação e do registro dos assunto das solicitações que chegam pelos Sistema eletrônico de Informação ao Cidadão.
h) Serviço de Informação ao Cidadão	Evidenciação das informações	Estimular a divulgação das informações mais demandas nos e-SIC de forma proativa e evidenciar aos usuários as informações que já se encontram presentes nesta forma.

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

As propostas apresentadas no Quadro 1 foram inspiradas em fatores que permearam este estudo, em que se partiu das questões presentes de modo exaustivo nos instrumentos de transparência passiva, para de alguma forma enquadrá-las nas propostas, tanto legais como estruturais, que moldam e viabilizam a apresentação das informações de forma proativa.

## 7 – RESPONSÁVEIS/CONTATOS

Carlos Roberto da Silva de Sá / carlossa@furg.br

Alexandre Costa Quintana / professorquintana@hotmail.com

Rio grande, setembro 2021.

## REFERÊNCIAS:

ARTIGO 19. **Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos.** São Paulo: 2019. Disponível em Disponível em: <[https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19\\_ESICS\\_web\\_2019.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf)>. Acesso em 29 novembro 2019.

BRASIL. Lei Federal 12.527/11. Regula o acesso a informações. Brasília: Casa Civil, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>.

BRASIL. Decreto 7.724/12. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Casa Civil. 16 mai. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>.

BRASIL. Portaria Interministerial 233/12. Disciplina no âmbito do Poder Executivo federal o modo de divulgação da remuneração e subsídio. Brasília: MPOG / CGU / MF / MD, 28 mai. 2012. Disponível em <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/8987>>.

BRASIL. Decreto 8777/16. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos 11 mai. 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm)>.

BRASIL. Lei 13.408/16. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, 26 dez. 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm)>.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Acesso à Informação. **Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal**. 6. versão. 2019. Disponível em:<<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>>. Diversos acessos.

GAMA, J.R. **Instrumentos de Transparência e Acesso Às Informações Públicas: Um Estudo das Demandas por informações Contábeis nas Universidades Federais**. 2015. 190 f. Tese (Doutorando em Ciências da Informação) – Faculdade em Ciências da Informação da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p.47-57, jan./abr. 2016.

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**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 29 nov. 2019.

RESENDE, W. C.; NASSIF, M. E.; Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 20, n. 42, p. 1- 16, jan./abr., 2015.

RODRIGUES, G. M. 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, 2013.

SOUZA Neto, M. V.; DAMASCENO, L. M. S.; CAVALCANTI, J. M. M. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.18, n.4, p.112-126, out./dez. 2013.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir lacorrupcin. 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), p. 1015, 1999.

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.







Relatório em diversos formatos eletrônicos	1	1	1	1	0	0,5	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0
TOTAL DE ITENS E SUBITENS ATENDIIDOS	37,5	51,5	48,5	52	50,5	51	53,5	49,5	51	46	52,5	39	38,5	51,5	53,5	38,5	49,5	42,5	48,5	47,5

## APÊNDICE C - DADOS GERAIS COLETADOS JUNTO AO E-SIC DAS INSTITUIÇÕES ANALISADAS.

Totais de solicitações por categorias, por ano e por instituições.																																				
UNIVER.	2020							2019							2018							2017							2016							TP
	T	E	A	PD	PS	PI	Σ	T	E	A	PD	PS	PI	Σ	T	E	A	PD	PS	PI	Σ	T	E	A	PD	PS	PI	Σ	T	E	A	PD	PS	PI	Σ	
UFRGS	18	35	99	43	23	41	259	36	53	88	35	12	25	249	40	42	104	38	14	21	259	40	46	81	47	15	29	258	26	54	77	33	19	40	249	1274
UTFPR	17	33	96	18	15	31	210	39	22	78	29	6	33	207	47	14	76	19	5	22	183	46	15	44	24	7	24	160	19	6	30	17	0	29	101	861
UFSM	12	21	97	33	16	16	195	19	37	129	22	8	9	224	23	26	105	27	10	21	212	36	33	72	40	11	28	220	21	22	55	28	1	28	155	1006
UFPR	16	23	69	13	15	16	152	39	24	89	19	7	12	190	58	18	76	19	10	13	194	39	24	67	27	10	18	185	22	12	43	12	4	24	117	838
TOTAIS	63	112	361	107	69	104	816	133	136	384	105	33	79	870	168	100	361	103	39	77	848	161	118	264	138	43	99	823	88	94	205	90	24	121	622	3979
UFRJ	29	66	126	54	21	61	357	50	64	166	46	11	50	387	73	66	161	32	15	62	409	74	79	118	40	23	116	450	53	35	52	20	10	94	264	1867
UFMG	22	47	125	43	26	45	308	52	65	133	39	19	43	351	70	39	103	30	16	38	296	85	42	81	32	11	39	290	42	29	61	21	11	58	222	1467
UFPA	13	31	106	32	16	49	247	25	47	110	31	4	53	270	40	32	91	38	10	47	258	50	30	81	34	7	25	227	26	18	40	23	2	13	122	1124
UFABC	10	30	66	24	18	61	209	18	22	68	15	4	50	177	27	65	89	25	5	15	226	34	30	64	36	8	22	194	12	66	63	20	10	19	190	996
TOTAIS	74	174	423	153	81	216	1121	145	198	477	131	38	196	1185	210	202	444	125	46	162	1189	243	181	344	142	49	202	1161	133	148	216	84	33	184	798	5454
UNB	10	94	187	23	16	76	406	30	62	154	30	17	92	385	36	75	195	33	14	80	433	55	75	100	47	22	52	351	98	57	55	13	15	43	281	1856
UFG	36	53	119	46	23	51	328	49	26	104	31	14	54	278	52	39	140	42	17	62	352	85	23	102	71	11	81	373	60	28	68	31	8	64	259	1590
UFMT	17	37	94	36	22	27	233	34	29	80	33	9	17	202	37	21	85	30	9	17	199	64	27	56	47	7	9	210	24	24	40	26	7	8	129	973
UFMS	12	42	67	13	17	0	151	26	33	62	22	8	19	170	36	57	85	35	8	27	248	42	58	50	41	12	9	212	13	5	13	6	1	16	54	835
TOTAIS	75	226	467	118	78	154	1118	139	150	400	116	48	182	1035	161	192	505	140	48	186	1232	246	183	308	206	52	151	1146	195	114	176	76	31	131	723	5254
UNIVASF	23	23	93	30	20	32	221	44	31	91	23	4	37	230	61	10	87	31	8	27	224	84	18	57	31	5	28	223	40	20	54	23	1	25	163	1061
UFPE	69	28	84	24	18	35	258	108	34	136	23	12	28	341	152	37	126	34	16	25	390	163	53	101	31	11	27	386	72	27	35	23	4	17	178	1553
UFRN	47	30	115	37	19	26	274	71	24	118	21	4	25	263	76	25	103	40	10	24	278	117	34	104	42	11	31	339	58	28	44	25	6	38	199	1353
UFAL	79	41	143	24	17	43	347	77	37	81	23	13	56	287	93	40	135	27	15	68	378	107	33	103	38	9	38	328	56	20	55	32	4	19	186	1526
TOTAIS	218	122	435	115	74	136	1100	300	126	426	90	33	146	1121	382	112	451	132	49	144	1270	471	138	365	142	36	124	1276	226	95	188	103	15	99	726	5493
UFPA	31	50	105	29	21	49	285	66	72	98	28	7	19	290	80	108	118	38	21	10	375	69	116	87	49	8	31	360	28	29	31	26	6	40	160	1470
UFAM	14	46	98	29	28	46	261	29	46	89	25	10	30	229	37	40	71	48	17	10	223	44	49	82	42	9	52	278	26	39	58	24	5	50	202	1193
UNIR	11	33	88	77	16	17	242	21	25	118	18	11	50	243	30	28	67	29	10	25	189	25	29	46	44	10	34	188	12	24	39	20	4	31	130	992
UFOPA	19	14	82	30	17	19	181	25	15	64	20	15	11	150	32	11	59	22	27	24	175	31	17	43	25	9	22	147	19	13	52	26	6	5	121	774
TOTAIS	75	143	373	165	82	131	969	141	158	369	91	43	110	912	179	187	315	137	75	69	962	169	211	258	160	36	139	973	85	105	180	96	21	126	613	4429
TG	505	777	2059	658	384	741	5124	858	768	2056	533	195	713	5123	1100	793	2076	637	257	638	5501	1290	831	1539	788	216	715	5379	727	556	965	449	124	661	3482	24609