



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

INGRID RIQUE DA ESCÓSSIA PEREIRA

TRANSPARÊNCIA PASSIVA EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DA REGIÃO
NORDESTE

RECIFE

2021

INGRID RIQUE DA ESCÓSSIA PEREIRA

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DA REGIÃO
NORDESTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho

RECIFE

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

P436t Pereira, Ingrid Rique da Escóssia.
Transparência passiva em universidades federais da Região Nordeste /
Ingrid Rique da Escóssia Pereira. – 2021.
100 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2021.
Inclui referências.

1. Política pública. 2. Acesso à informação. 3. Legislação. 4.
Transparência na administração pública. 5. Universidades e faculdades
públicas. I. Figueiredo Filho, Dalson Britto (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2022-058)

INGRID RIQUE DA ESCÓSSIA PEREIRA

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DA REGIÃO
NORDESTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional em Políticas Públicas.

Aprovada em: 27 / 07 / 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Thaís Helen do Nascimento Santos (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela vida, saúde e perseverança para enfrentar os desafios e vicissitudes ao longo dessa jornada acadêmica.

À minha família pelo incentivo, em especial à minha mãe, Anna Katharina e aos meus sobrinhos, Anna Beatriz, Pollyanna, Benjamin e Davi pelo amor dedicado a mim e pela compreensão dos meus momentos de estresse e pouco tempo dedicado a eles, nessa etapa tão importante de minha vida.

Ao Prof. Dr. Dalson Figueiredo, pela orientação, ensinamentos, paciência, atenção depositada e pela oportunidade para o desenvolvimento desta pesquisa. Aos membros da banca examinadora que aceitaram participar e contribuir para as melhorias deste trabalho. Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e a todo seu corpo docente, administrativo, pelo ensejo e pelo aprendizado.

Aos meus amigos do Mestrado Profissional em Políticas Públicas que compartilharam dos inúmeros desafios que enfrentamos, sempre com o espírito colaborativo. Em especial, à Cecília, Isabel, Jamine, Lúcia e Vandrê.

Á todos que direta ou indiretamente colaboraram dando uma palavra de incentivo e apoio, o meu mais sincero, obrigada.

RESUMO

Este trabalho analisa o cumprimento de obrigações vinculadas à transparência passiva estabelecida pela Lei de Acesso à Informação (LAI) em nove universidades federais da região Nordeste. A partir de um banco de dados original elaborado a partir do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) e da Plataforma Integrada de Ouvidoria e de Acesso à Informação (Fala.BR), examinamos como essas instituições se comportam em relação aos princípios de transparência a partir de três indicadores: a) taxa de resposta; b) prazo médio de resposta; e c) precisão da resposta. Os dados foram coletados entre 27 de julho de 2020 e 08 de setembro de 2020, totalizando 27 pedidos de acesso à informação. Os principais resultados indicam que as universidades parecem comprometidas com a transparência passiva: (1) a taxa de resposta (quando se considera o critério de resposta válida, qual seja, pedidos respondidos no prazo de 30 dias) foi de 85,18%; (2) em média, as universidades públicas nordestinas demoram 12,98 dias para responder uma solicitação (considerando o prazo de 30 dias); e (3) 90,74% das respostas foram precisas, quando consideramos a correspondência entre o que foi solicitado e o que foi respondido. De um modo geral, passados mais de nove anos após a aprovação, as diretrizes de transparência passiva estabelecida pela LAI estão sendo cumpridas, com exceção da UFPI, que teve como tempo médio 69,33 dias, sem nenhum registro de prorrogação registrado, evidenciando o descumprimento dos prazos e determinações previstos na LAI. No geral, as universidades foram consideradas transparentes, pois o retorno às solicitações de acesso à informação foi satisfatório. Os resultados evidenciados no presente estudo tem o potencial de colaborar com o desenvolvimento do conhecimento sobre a administração pública e a transparência passiva, esclarecendo como as universidades federais da região Nordeste estão cumprindo os principais dispositivos da LAI, além de instruir os cidadãos para o exercício da participação social e fiscalização dos órgãos e entidades públicas.

Palavras-chave: Acesso à Informação; Transparência Passiva; Universidades Federais da Região Nordeste.

ABSTRACT

This paper analyzes the fulfillment of obligations linked to passive transparency established by the Access to Information Law (LAI) in nine federal universities in the Northeast region. Based on an original database drawn from the Electronic System of the Citizen Information Service (e-SIC) and the Integrated Ombudsman and Information Access Platform (Fala.BR), we examine how these institutions behave in relation to the principles of transparency from three indicators: a) response rate; b) average response time; and c) accuracy of response. Data were collected between July 27, 2020 and September 08, 2020, totaling 27 access to information requests. The main results indicate that universities appear committed to passive transparency: (1) the response rate (when considering the valid response criterion, that is, requests answered within 30 days) was 85,18%; (2) on average, Northeastern public universities take 12,98 days to answer a request (considering the 30-day deadline); and (3) 90,74% of the responses were accurate, when considering the correspondence between what was requested and what was answered. In general, more than nine years after its approval, the passive transparency guidelines established by the LAI are being met, with the exception of UFPI, which had an average time of 69,33 days, with no record of an extension registered, evidencing noncompliance with the deadlines and determinations set forth in the LAI. Overall, the universities were considered transparent, because the return to requests for access to information was satisfactory. The results evidenced in this study have the potential to collaborate with the development of knowledge about public administration and passive transparency, clarifying how federal universities in the Northeast region are complying with the main provisions of the LAI, as well as instruct citizens to exercise social participation and oversight of public agencies and entities.

Keywords: Access to Information; Passive Transparency; Federal Universities of the Northeast Region.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de países que aprovaram leis de acesso à informação	22
Figura 2 - Plataforma Fala.BR.....	38
Figura 3 - Diferença entre transparência ativa e passiva.....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pedidos enviados e respondidos.....	75
Gráfico 2 - Prazo médio de resposta por instituições	77
Gráfico 3 - Prazo médio de resposta de todos os pedidos	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tratados internacionais que antecipam o direito à informação.....	19
Quadro 2 - Instrumentos que tratam do acesso à informação e transparência da administração pública no Brasil (1991-2021).....	25
Quadro 3 - Perspectivas analíticas da transparência.....	47
Quadro 4 - Teses e dissertações sobre transparência ativa e/ou passiva relacionadas às IFES no Brasil.....	57
Quadro 5 - Desenho da pesquisa	65
Quadro 6 - Universo da pesquisa: UFs brasileiras por região	67
Quadro 7 - Amostra da pesquisa: UFs da região Nordeste.....	68
Quadro 8 - Cronologia da operacionalização da pesquisa.....	69
Quadro 9 - Modelos de solicitações enviadas	70
Quadro 10 - Modelo de avaliação das respostas.....	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cálculo da taxa de resposta	76
Tabela 2 - Cálculo do grau de precisão	79
Tabela 3 - Prazos médios, taxa de resposta, respostas recebidas, válidas e precisão	80

LISTA DE SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DCF	Departamento de Contabilidade e Finanças
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBT	Escala Brasil Transparente
E-SIC	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
Fala.BR	Plataforma Integrada de Ouvidoria e de Acesso à Informação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FURG	Fundação Universidade Federal do Rio Grande
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
ICG	Índice Geral de Cursos
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PTP-FGV	Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFMG	Universidade Federal de Campina Grande

UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFs	Universidades Federais
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNB	Universidade de Brasília
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	Direito à informação.....	17
2.1.1	Panorama internacional	18
2.1.2	Panorama nacional.....	23
2.1.3	Lei de acesso à informação no Brasil	33
2.2	Transparência pública	39
2.2.1	Origem e conceitos teóricos: transparência, <i>accountability</i> e controle social.....	40
2.2.2	Classificações da transparência	46
2.2.2.1	<i>Transparência ativa e passiva</i>	<i>48</i>
2.3	Estudos anteriores	51
2.3.1	Estudos avaliativos sobre o cumprimento da LAI no Brasil	52
2.3.2	Produções acadêmicas sobre transparência ativa e/ou passiva relacionadas a instituições federais de ensino superior no Brasil	57
3	METODOLOGIA.....	65
3.1	Procedimentos técnicos de pesquisa.....	65
3.2	Definição do universo e seleção da amostra	66
3.3	Coleta de dados	68
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	74
4.1	Análise da transparência passiva	75
4.1.1	Taxa de resposta	75
4.1.2	Prazo médio de resposta	77
4.1.3	Grau de precisão da resposta	79
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

O direito à informação é um componente essencial da transparência governamental (CANELA; NASCIMENTO, 2009; ESCALERAS; LIN; REGISTER, 2010; OLIVEIRA, 2013; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2014; ARAÚJO, 2015). Em particular, o livre acesso aos dados públicos facilita o controle social sobre a administração governamental (PLATT NETO *et al*, 2007; FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). A participação popular, base do controle social, depende intensamente da transparência das ações governamentais e das contas públicas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Dessa forma, é importante compreender em que medida as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) estão sendo efetivamente cumpridas.

A LAI representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública no Brasil, pois estabelece que o acesso à informação é regra (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). Assim, quando assegurado ao cidadão o direito de solicitar acesso às informações públicas, há perspectiva de acompanhar a gestão e o fluxo de políticas públicas de forma mais eficiente e, sobretudo, participativa e inclusiva. Desse modo, o sigilo, que era regra na maioria das atividades, especialmente durante o período da ditadura militar, passa a ser exceção.

Operacionalmente, a LAI define as formas de como as informações devem ser disponibilizadas, chamadas de transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa refere-se ao conteúdo oferecido por iniciativa da instituição, sem a necessidade de um requerimento feito pelo cidadão, ou seja, informações divulgadas de forma proativa nos sites das instituições. Por sua vez, a transparência passiva diz respeito às informações públicas em atendimento às demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica seja por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico do órgão, ou seja, pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Regra geral, as solicitações devem ser respondidas dentro do prazo de vinte dias, podendo ser prorrogado por mais dez dias se necessário (BRASIL, 2011).

Passados mais de nove anos após sua aprovação, as diretrizes de transparência ativa e passiva estabelecidas pela LAI não estão sendo totalmente cumpridas pelos órgãos e entidades públicas dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), assim como os Tribunais e Contas e o Ministério Público, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados,

Distrito Federal e Municípios (ARTIGO 19, 2013 e 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; MONCAU *et al*, 2015; CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015; RAUPP, 2016; MICHENER, 2016; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018; DREHMER; RAUPP, 2019).

Partindo dos pressupostos citados acima, e tendo em vista a importância da transparência para a realização de controle social e envolvimento dos cidadãos na administração pública, e considerando que o dever de fornecer as informações requeridas se estende a todos os órgãos que integram a administração pública no âmbito dos três poderes, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: as universidades federais da região Nordeste estão cumprindo com as obrigações de transparência referidas na LAI, especificamente no que concerne ao pedido de acesso à informação?

Os objetivos que nortearam a pesquisa foram divididos conforme seu nível de abrangência. Assim, apresenta-se o objetivo geral: avaliar a transparência passiva no âmbito das universidades federais da região Nordeste. Para atingir o objetivo geral proposto, elencaram-se os seguintes objetivos específicos: contextualizar o acesso à informação no cenário internacional e nacional; sistematizar os princípios e as diretrizes da Lei de Acesso à Informação; identificar e explorar os estudos voltados à transparência ativa e passiva no Brasil; estimar a taxa de resposta a pedidos de acesso à informação; calcular a celeridade das respostas; e avaliar o grau de precisão das respostas.

Este trabalho procura contribuir com este debate a partir da análise da transparência passiva em universidades federais. Nossa amostra contempla nove instituições federais da região Nordeste com mais pedidos de acesso à informação registrados no Painel Lei de Acesso à Informação, representante de cada estado¹. Metodologicamente, o desenho de pesquisa replica a abordagem empregada por Artigo 19 (2013 e 2014); Michener, Moncau e Velasco (2014); Borges (2015); Moncau *et al* (2015); Michener (2016); Raupp (2016); Marinho (2017); Michener, Contreras e Niskier (2017); Silva (2017); Michener, Contreras e Niskier (2018); Araújo (2019); Drehmer e Raupp (2019), que consiste na formulação de pedidos a partir do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

O nível de transparência, principal variável de interesse, foi mensurado a partir de três indicadores amplamente empregados pela literatura: taxa de resposta, prazo médio de resposta

¹ Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade Federal de Sergipe (UFS).

e grau de precisão da resposta (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; BORGES, 2015; MONCAU *et al*, 2015; MICHENER, 2016; MARINHO, 2017; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2017; SILVA, 2017; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; ARAÚJO, 2019).

Esta pesquisa apresenta contribuições concretas, não apenas a produção de conhecimento, mas, também, a propagação e o aproveitamento de pesquisas e tecnologias geradas no mestrado contribuindo para melhor desempenho dos serviços e qualificando a assistência e/ou o ensino, a fim de melhorar a eficiência e eficácia nas organizações públicas e privadas, através da geração e aplicação de processos de inovação para a solução de problemas conforme estabelecem as Portarias nº 389/2017 e 131/2017, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)².

As informações de transparência passiva e os dados obtidos através dos pedidos de acesso à informação enviados e respondidos pelas universidades pesquisadas estão consolidados em uma base de dados original, hospedada em plataforma eletrônica de acesso público³. Estão disponíveis, nesta mesma plataforma, os tratados internacionais que preveem o direito à informação e os instrumentos que tratam do acesso à informação e transparência da administração pública no Brasil. Um relatório, com os dados coletados sobre a transparência passiva nas universidades federais da região Nordeste, será enviado para todas as instituições analisadas, inclusive detalhando os indicadores de cada uma.

Por fim, para lograr êxito e alcançar o objetivo proposto, este trabalho foi estruturado, além desta primeira seção, em mais quatro partes. A segunda apresenta o referencial teórico que subsidiou a realização da pesquisa. Nele estão contidas as discussões sobre o direito à informação e transparência pública, em especial, as diretrizes orientadoras da Lei de Acesso à Informação (LAI) e os aspectos relativos à transparência ativa e passiva instituídos na legislação brasileira. A terceira parte descreve o desenho da metodologia e a cronologia de operacionalização da pesquisa, a partir das técnicas de coletas e análise de dados. A quarta seção apresenta os resultados. Por último, nas considerações finais, são inferidas as conclusões principais do estudo, as limitações, além de possibilidade de pesquisas futuras.

² Ver: <<https://bitly.com/Rvvws>> e <<https://bitly.com/jjfjV>>. Acesso em 15.01.2020.

³ Ver: <<https://osf.io/jr9x2/>>.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção discute o direito à informação, tanto na perspectiva teórica quanto legal. Expõe-se um panorama das leis de acesso à informação no cenário internacional e nacional, seguido dos principais aspectos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Mostrar-se, posteriormente, a origem e os conceitos de transparência, além de suas classificações, sobretudo os aspectos a respeito da transparência ativa e passiva, instituídos na LAI.

2.1 Direito à informação

A fim de se efetivar uma adequada discussão sobre transparência é indispensável antes considerar um elemento fundamental que é o direito à informação, visto que, segundo Amorim (2012), a existência de prerrogativas jurídicas favorece a transparência. O direito de acesso à informação é considerado como fundamento essencial para um governo democrático, visto que, nesse regime, há inúmeras práticas que exigem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões, como é o caso das eleições ou definições de políticas públicas (JARDIM, 1999; MENDEL, 2009; ANGÉLICO, 2012).

Por meio do direito à informação, à medida que o cidadão toma posse da informação, passa a tomar conhecimento da existência de outros direitos. Trata-se, desse modo, de um direito instrumental, por meio do qual outros direitos são garantidos (MARQUES, 2000; JARDIM, 2012). Assim, relaciona-se com os direitos humanos, visto que se torna um ferramenta capaz de suscitar direitos sociais, culturais, etc. (ANGÉLICO, 2012).

Conforme Jardim (1999), o grau de democratização do Estado encontra, na sua viabilidade, um componente balizador. Para o autor, quanto maior a possibilidade de se acessar as informações governamentais, em princípio, mais democráticas serão as relações entre Estado e a sociedade civil. Jardim (1999, p. 49) adverte que, “a visibilidade social do Estado constitui um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus produtos fundamentais a informação publicizada”.

Mendel (2009) também segue essa linha de entendimento quando expressa que a informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Para o autor, a existência da democracia esta associada à capacidade das pessoas participarem de modo efetivo da tomada de decisões das questões que as interessam. Mais adiante, do ponto de vista,

de governança e de direitos humanos, o acesso a informações públicas mostrar-se também como uma ferramenta eficiente de combate à corrupção (ANGÉLICO, 2012).

A disponibilização da informação admite que a sociedade atue com vigilância na fiscalização de recursos públicos, expondo e combatendo a prática de atos ilícitos. Mendel (2009) ressalta que, apesar da consolidação desse direito enquanto direito humano seja atual, a opinião de que os órgãos públicos devem servir ao povo, atuando não mais como possuidores da informação, mas como guardiões do bem público estão cada vez mais difundidas entre a população.

Nas próximas seções, apresentamos o cenário mundial e nacional sobre as leis que regulamentam o acesso à informação.

2.1.1 Panorama internacional

De acordo com Mendel (2009), a certificação da liberdade de informação, enquanto direito humano primordial, ocorreu inicialmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, ao adotar a Resolução 59, a qual expressa que “a liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU” (MENDEL, 2009, p. 8).

Em setembro de 1948, dois anos depois, foi deliberada na Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que passou a garantir, em seu artigo 19º, o direito à liberdade de expressão e informação: “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948)⁴.

Além da DUDH, Canela e Nascimento (2009) aludem que as três principais organizações regionais de direitos humanos reconheceram o direito à informação explicitamente: a Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e a União Africana.

Dutra (2015) ressalta que a DUDH é o marco histórico inicial das discussões sobre direito à informação no cenário mundial. Além disso, de acordo com a autora, o contexto vivenciado pelos países pós 2ª Guerra Mundial, favoreceu a inserção do tema no documento,

⁴ Ver: <<https://bitly.com/5HuTF>>. Acesso em: 30.12.2019.

estabelecendo um compromisso entre os subscritores, a fim de impedir a negativa de direitos fundamentais aos cidadãos.

Mais adiante, Dutra (2015) evidenciou outros acordos internacionais que legitimaram a importância do tema, ressaltando que os itens os quais antevêm o direito à informação nesses documentos estão acompanhados pelo direito à liberdade de expressão, já que, segundo a autora, o direito à informação é uma hipótese para o exercício da liberdade de expressão. O Quadro 1 exibe um resumo dos tratados internacionais que antecipam o direito à informação.

Quadro 1 - Tratados internacionais que antecipam o direito à informação

Ano	Acordo	Artigo
1950	Convenção Europeia de Direitos Humanos (Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais)	Artigo 10º (Liberdade de expressão) 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia. 2. O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, podem ser submetidas a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.
1966	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	Artigo 19º 1. Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões. 2. Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha. 3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias: a) Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem; b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moralidade públicas.
1969	Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Artigo 13º (Liberdade de pensamento e de expressão) 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
1986	Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	Artigo 9º 1. Toda pessoa tem direito à informação. 2. Toda pessoa tem direito de exprimir e de difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos.
1994	Princípios da Declaração de Chapultepec	I. Não há pessoas nem sociedades livres sem liberdade de expressão e de imprensa. O exercício dessa não é uma concessão das autoridades, é um direito inalienável do povo. II. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos. III. As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público.

		Nenhum jornalista poderá ser compelido a revelar suas fontes de informação.
2000	Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão	2. Toda pessoa tem o direito a buscar, receber e divulgar livremente informações e opiniões em conformidade com o que estipula o artigo 13º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem ter igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação sem discriminação, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2005	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Artigo 10º (Informação pública) Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Fonte: Elaborado pela autora (2021) adaptado de Canela, Nascimento (2009); Dutra (2015).

Além dos tratados preditos no Quadro1, Canela e Nascimento (2009) destacam a Declaração de Atlanta, fruto da Conferência Internacional pelo Direito à Informação Pública realizada nos Estados Unidos em 2008, que instituiu princípios e um plano de ação para a promoção do exercício do direito de acesso à informação. De acordo com Dutra (2015), alguns dos princípios fundamentais delineados na Declaração de Atlanta estão exibidos no texto da Lei nº 12.527, particularmente a abrangência, transparência ativa e passiva e a previsão de punições em caso de inobservância.

Angélico (2012), entretanto, mostra que a história das leis de acesso a informações públicas, em especial no tocante a legislações específicas, remonta ao século XVIII, quando a Suécia concebeu a primeira lei de acesso à informação, em 1766, numa época denominada de Era da Liberdade. A difusão da transparência se deu de forma lenta, e somente em 1951, três anos após a DUDH, a Finlândia instituiu a segunda lei de acesso e, em 1966, os Estados Unidos implementaram o seu *Freedom of Information Act* (ANGÉLICO, 2012; BATISTA, 2017). Completam o rol dos cinco países com marcos legais de transparência mais longevos, a Dinamarca e a Noruega, ambas em 1970.

A origem de adoção de leis de acesso à informação está fortemente vinculada à concepção de livre acesso à informação, de transparência pública e participação da sociedade na vida política (MALIN, 2012). Até a década de 1990, apenas 13 países possuíam lei de acesso à informação, e o direito à informação estava limitado a uma medida de governança

administrativa, e que atualmente esse conceito evoluiu ao ser observado como um direito humano fundamental (MENDEL, 2009; SÁ; MALIN, 2012; RIBEIRO, 2017).

Nos últimos anos foi possível identificar uma grande difusão de leis de acesso à informação no mundo. Para Mendel (2009), houve uma disposição global dos países em adotar legislação sobre o tema, determinada por dois fatores primordiais: a) a transição dos regimes autoritários para democráticos em muitos países; e b) o avanço das tecnologias de informação.

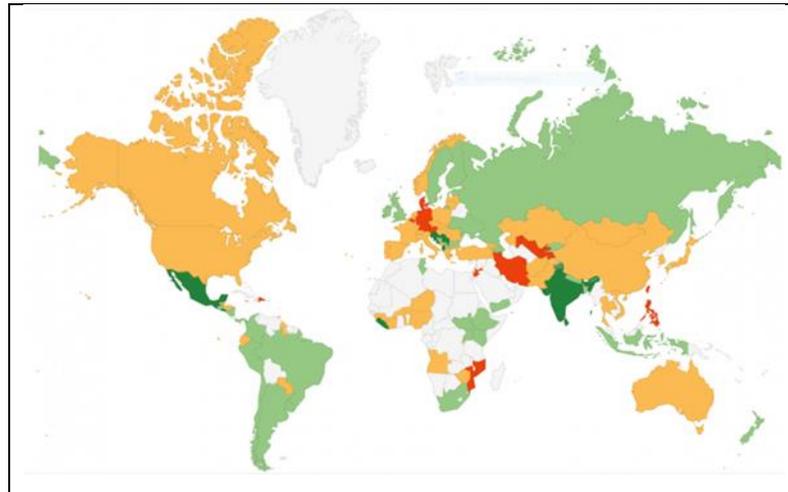
Na América Latina, a Colômbia (Lei nº 57/1985) foi a pioneira em estabelecer uma legislação que franqueasse o acesso a documentos de governo (MENDEL, 2009; MALIN, 2012), e apenas a Venezuela e a Costa Rica ainda não legislaram sobre o acesso à informação (BATISTA, 2017). A lei de acesso à informação no Brasil chega após séculos de atraso, se compararmos a Suécia, ou décadas, em relação à Finlândia; e aos Estados Unidos (MALIN, 2012). Em 2011, o Brasil tornou-se o 13º país na América Latina e o 91º no mundo a conferir aos seus cidadãos os mecanismos sólidos que assegurem o acesso à informação pública (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

Atualmente, de acordo com o *Global Right to Information Rating*⁵, estudo avaliativo usado para comparar a eficácia do texto jurídico das leis de direito à informação em todo o mundo, preparado pelo *Centre for Law and Democracy*, organização sem fins lucrativos do Canadá, e pela *Access Info Europe*, organização de direitos humanos da Espanha, 128 países já dispõe de leis que versam sobre o direito à informação, dos quais 127 foram ranqueados pelas organizações e um país (São Marino) se encontra em processo de classificação.

O *ranking* do *Global Right to Information Rating* foi organizado a partir de 61 indicadores importantes e imprescindíveis para que uma lei de acesso à informação seja considerada forte. Tais indicadores foram definidos a partir de padrões internacionais sobre o direito à informação e de estudos comparativos de leis de direito à informação, os quais foram divididos em sete grupos: direito de acesso, escopo, solicitação de procedimentos, exceções e recusas, apelações, sanções e proteções e medidas promocionais (VENTURA, 2015; ARAÚJO; MELLO, 2016; SARACENO, 2019; MEDEIROS, 2020). A Figura 1, a seguir, expõe o ranking de avaliação da qualidade do texto jurídico de leis de acesso à informação no mundo.

⁵Dados referentes ao relatório elaborado em 2019. Disponível em: <<https://bityli.com/SASPM>>. Acesso em: 28.06.2020.

Figura 1 - Mapa de países que aprovaram leis de acesso à informação



Fonte: *Global Right to Information Rating*. Disponível em: <<https://bitly.com/jYAte>>. Acesso em: 30.11.2019.

Segundo o *Global Right to Information Rating*, todas as regiões do mundo agora têm um número significativo de países com leis de direito à informação. O Afeganistão destaca-se em 1º lugar, com 139 pontos, enquanto que Palau ocupa a última colocação, com 33 pontos. O Brasil ocupa o 27º, com 108 pontos. Os resultados foram sistematizados por cores, com verde escuro, para pontuações acima de 125 pontos; verde claro, para pontuações acima de 100; laranja, para pontuações acima de 75; vermelho, para pontuações acima de 50; e vermelho escuro, para pontuações abaixo de 50 (MEDEIROS, 2020).

Ainda que o ranking demonstre apenas a mensuração do quadro jurídico e não verificar a qualidade da implementação, Angélico (2012) considera relevante a existência de uma referência jurídica de acesso à informação. Segundo o autor, os diversos indicadores aparentam mostrar que a existência de uma lei de acesso promove um governo mais aberto ou, ao menos, um governo que aprovisiona informações à sociedade de modo mais frequente e menos custosa (ANGÉLICO, 2012, p. 59). Dutra (2015), apesar disso, reitera que a existência de legislação é apenas um passo para ampliar o acesso à informação. A forma como cada norma é implementada, o comprometimento de seus representantes e da parte da sociedade que a exige também fazem parte do processo de fortalecimento de uma cultura de transparência (DUTRA, 2015).

Dutra (2015) alude que, apesar do direito de acesso à informação estar previsto na DUDH de 1948, as primeiras iniciativas que tratam da consolidação de políticas de acesso à informação no mundo só se consolidaram no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Como bem cita a autora, o entendimento dos direitos fundamentais como direitos históricos nos auxilia a compreender a razão pela qual este período coincidiu com a aprovação de um

grande volume de leis de acesso à informação. Em muitos países, o final dos anos 1980 e 1990 foi marcado pela mudança de governos autoritários para novos sistemas de governo democráticos. Além disso, a época coincide com o avanço da informática e das tecnologias de comunicação, que abriram espaço para que os indivíduos buscassem cada vez mais informações (DUTRA, 2015).

Silva (2017) observa que Grau (2006) também havia ressaltado que uma das razões pelos quais a transparência pública se transformou em um dos valores mais avaliados era exatamente o progressivo declínio do autoritarismo no mundo ocidental e a decorrente valorização da democracia. Na América Latina, inclusive, Grau (2006) expõe que a maior parte das leis de acesso à informação pública tem origem nas inquietações das organizações da sociedade civil.

O aperfeiçoamento da tecnologia e os processos políticos de redemocratização são, deste modo, dois fatores primordiais que colaboraram para a crescente demanda e reconhecimento do direito à informação como um direito humano. Desta forma, Mendel (2009) aduz que os enormes progressos na tecnologia da informação transformaram por completo a relação das sociedades com a informação e o seu uso e que, em acepção extensa, alargaram a importância do direito à informação para o povo. Mendel (2009) ainda complementa que, entre outras coisas, a tecnologia da informação aperfeiçoou, em termos gerais, a competência do cidadão comum de controlar a corrupção, de cobrar dos líderes e de colaborar para os processos decisórios, gerando, por sua vez, o aumento das demandas pelo respeito ao direito a informação.

Após a apresentação mais ampla sobre o acesso à informação e alguns fatores que contribuíram para ampliação da discussão em torno dele, passa-se, em seguida, a observar a especificidade brasileira sobre o tema.

2.1.2 Panorama nacional

Com a redemocratização, décadas após a ditadura militar, os debates sobre direito à informação governamental e o direito à privacidade foram expandidas (JARDIM, 1999). A Constituição Federal de 1988 ergueu o direito de acesso à informação ao patamar de direito fundamental. O artigo 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, assegura, em seu inciso XXXIII, que todas as pessoas têm direito a receber informações pessoais, coletivas ou de interesse público das autoridades públicas, “que serão prestadas no prazo da lei, sob

pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

É notório que a Constituição de 1988 reconhece categoricamente como princípios basilares da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Amorim (2012) também aponta o artigo 37º da Constituição como outro dispositivo importante sobre acesso à informação. O artigo põe a publicidade como um dos princípios norteadores da administração pública. Para a autora, esse princípio consagra que todos os atos praticados por qualquer agente público devem ter ampla divulgação, a fim de se garantir a transparência da administração pública, pela qual se viabiliza o controle desta (AMORIM, 2012).

O artigo 37º em seu parágrafo 1º estabelece que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1988). Para Platt Netto *et al* (2007, p. 78) “extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático”.

É relevante observar que, apesar de complementares, publicidade e transparência possuem percepção distinta. O conceito de transparência de acordo com Jardim (1999) tem uma definição plural e flutuante e cujos sentidos escapam ao ensaio de unificação. No Brasil, entretanto, o tema transparência aparece na agenda de democratização do país desde 1988. Ainda assim, no Brasil a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que resulta do princípio constitucional da publicidade (GAMA; RODRIGUES, 2017).

Entretanto, a transparência é uma definição mais extensa do que a publicidade, pelo fato de “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível” (PLATT NETO *et al*, 2007, p. 76-77). Esse ponto de vista também é destacado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2000, p. 14 apud PLATT NETO *et al*, 2007, p. 80), que sublinha que o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”. Para Faraco (2015), o elemento publicidade pode ser considerado como o primeiro estágio da transparência administrativa, pois, ao tornar o ato público, o

administrador proporciona à sociedade o conhecimento e o acesso a informações que até então se encontravam apenas em poder dos entes públicos.

A entidade pública, ao dar transparência de seus atos de forma clara e confiável, permite que os cidadãos verifiquem se tais atos estão atendendo as necessidades da coletividade (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). De acordo com Platt Neto *et al* (2007, p. 77), mais do que garantir o atendimento dos princípios legais, “as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”.

Três anos após a promulgação da Constituição, foi criada a primeira lei que regulamentava, de forma indireta, o princípio constitucional do direito de acesso à informação. O capítulo V da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, conhecida como Lei de Arquivos, tratava do acesso e do sigilo dos documentos públicos.

Posteriormente, outros instrumentos importantes que tratam do acesso à informação e transparência da administração pública foram concebidos: a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação de *homepage* na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica⁶; a Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal⁷; e o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal⁸.

Todavia, ao longo dos últimos anos, outros instrumentos, como novas leis, decretos e portarias, obtiveram destaque na tentativa de regulamentar o tema transparência e acesso às informações públicas (GAMA; RODRIGUES, 2016). O Quadro 2 sintetiza alguns desses instrumentos.

Quadro 2 - Instrumentos que tratam do acesso à informação e transparência da administração pública no Brasil (1991-2021)

Instrumento	Objetivo
Lei nº 8.159, de 08/01/1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
Lei nº 9.051, de 18/05/1995	Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações.
Decreto nº 2.134, de 24/01/1997	Regulamenta o artigo 23º da Lei nº 8.159, de 08/01/1991, que dispõe sobre a

⁶ Ver: <https://bitly.com/sbryr>. Acesso em: 11.12.2019.

⁷ Ver: <https://bitly.com/3BOY5>. Acesso em: 11.12.2019.

⁸ Ver: <https://bitly.com/fpmmg>. Acesso em: 11.12.2019.

	categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências.
Lei nº 9.507, de 12/11/1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> .
Lei nº 9.755, de 16/12/1998	Dispõe sobre a criação de <i>homepage</i> na <i>Internet</i> , pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.
Decreto nº 2.910, de 29/12/1998	Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências.
Decreto nº 2.942, de 18/01/1999	Regulamenta os arts. 7º, 11º e 16º da Lei nº 8.159, de 08/01/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
Lei nº 9.784, de 29/01/1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
Decreto de 03/04/2000	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação.
Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17/07/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 4.073, de 03/01/2002	Regulamenta a Lei nº 8.159, de 08/01/ 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
Decreto nº 4.553, de 27/12/2002	Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Lei nº 10.683, de 28/05/2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Decreto nº 5.301, de 09/12/2004	Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 09/12/2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências.
Lei nº 11.111, de 05/05/2005	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.
Decreto nº 5.482, de 30/06/2005	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - <i>Internet</i> .
Portaria CGU nº 262, de 30/08/2005	Dispõe sobre a forma de divulgação dos relatórios de gestão, dos relatórios e dos certificados de auditoria, com pareceres do órgão de controle interno, e dos pronunciamentos dos Ministros de Estado supervisores das áreas ou das autoridades de nível hierárquico equivalente, contidos nos processos de contas anuais.
Portaria Interministerial nº 140, de 16/03/2006	Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores-internet, e dá outras providências.
Decreto nº 6.170, de 25/07/2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.
Portaria MF nº 184, de 25/08/2008	Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.
Decreto nº 6.666, de 27/11/2008	Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), e dá outras providências.
Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009	Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 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.

Portaria nº 516, de 15/03/2010	Institui o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e dá outras providências.
Decreto nº 7.185, de 27/05/2010	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 04/05/2000, e dá outras providências.
Decreto nº 7.257, de 04/08/2010	Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 02 /07/2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências.
Portaria nº 548, de 22/11/2010	Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27/05/2010.
Decreto nº 7.505, de 27/07/2011	Altera o Decreto nº 7.257, de 04/08/2010, que regulamenta a Medida Provisória nº 494, de 02/07/2010, convertida na Lei nº 12.340, de 01/12/2010, para dispor sobre o Cartão de Pagamento de Defesa Civil - CPDC, e dá outras providências.
Decreto de 15/09/2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências.
Decreto nº 7.592, de 28/10/2011	Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrada com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568, de 16/09/2011, e dá outras providências.
Lei nº 12.527, de 18/11/2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11/12/1990; revoga a Lei nº 11.111, de 05/05/2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08/01/1991; e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 4, de 12/04/2012	Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA).
Decreto nº 7.724, de 16/05/2012	Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, 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.
Portaria Interministerial nº 233, de 25/05/2012	Disciplina, no âmbito do Poder Executivo federal, o modo de divulgação da remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens, pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, conforme disposto no inciso VI do § 3º do art. 7º do Decreto nº 7.724, de 16/05/2012.
Portaria Interministerial nº 262, de 19/06/2012	Disciplina o modo de divulgação de informações relativas aos imóveis residenciais de propriedade da União, situados no Distrito Federal e administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).
Decreto nº 7.845, de 14/11/2012	Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.
Portaria nº 277, de 07/02/2013	Institui o Programa Brasil Transparente que tem por objetivo geral apoiar Estados e Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18/11/2011, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto.
Decreto de 12/03/2013	Altera o Decreto de 15/09/2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.
Lei nº 12.965, de 23/04/2014	Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.
Decreto nº 8.777, de 11/05/2016	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.
Lei Complementar nº 156, de 28/12/2016	Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25/11/2014, a Lei nº 9.496, de 11/09/1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001, a Lei nº 8.727, de 05/11/1993, e a Lei Complementar nº 101,

	de 04/05/2000.
Resolução nº 2, de 24/03/2017	Aprova os Termos de Uso do Portal Brasileiro de Dados Abertos.
Resolução nº 3, de 13/10/2017	Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11/05/2016.
Lei nº 13.502, de 01/11/2017	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 02/02/2017.
Decreto nº 9.139, de 21/03/2018	Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.
Lei nº 13.709, de 14/08/2018	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
Decreto nº 9.903, de 08/07/2019	Altera o Decreto nº 8.777, de 11/05/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.
Decreto nº 10.160, de 09/12/2019	Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.
Decreto nº 10.332, de 28/04/2020	Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
Decreto nº 10.540, de 05/11/2020	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.
Lei nº 14.129, de 29/03/2021	Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29/08/1983, a Lei nº 12.527, de 18/01/2011, a Lei nº 12.682, de 09/07/2012, e a Lei nº 13.460, de 26/05/2017.

Fonte: Elaborado pela autora (2021) adaptado de Dutra (2015); Zorzal (2015); Gama (2015); <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/legislacao>>, acesso em: 25.08.2020; <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/legislacao-dados-abertos>>, acesso em 11.04.2021.

Entre os instrumentos de transparência apresentados no Quadro 2 destaca-se a Lei nº 12.527, marco da implementação de uma política de acesso às informações públicas com foco na transparência e no controle social, consagrando e disciplinando o que já estava previsto na Constituição Federal de 1988 (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Lima e Dias (2017) salientam que, apesar de prever publicidade e transparência, o dispositivo constitucional é “genérico e abstrato”, posto que não cria instruções de aplicação destes deveres, e a LRF, independentemente de estabelecer tais instruções, é extensível tão simplesmente às leis, atos orçamentários e afins. Os autores apontam que com o objetivo de englobar conjunto dos atos administrativos, nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todas as esferas de poder (Municípios, Estados e União), deste modo, concebeu-se a LAI, que regula o acesso à informação e se evidencia como legislação “inovadora”, ao regulamentar, obrigações e procedimentos para a aquisição de informações públicas em geral, o que não havia sido feito até aquele momento.

Jardim (2012) reconhece que a adesão da LAI é uma referência histórica tanto para a sociedade quanto para o Estado brasileiro, contudo, o autor observa que a LAI evidencia desafios na sua implementação. O discurso é superado pela opacidade das informações

administrativas, fenômeno historicamente vinculado a projetos nacionais realizados por governos autoritários ou democráticos (JARDIM, 2012). O conceito jurídico é apenas um passo para o desenvolvimento de uma política transparente (PAES, 2011; RAUPP, 2016). O preceito deve ser transformado em atos e fatos, pelo Executivo e demais poderes, para sua concretização, possibilitando maior conhecimento da população sobre os atos do governo, tentando suprimir a desconfiança sem que se perca o interesse (PAES, 2011).

Lopes e Bittencourt (2018) destacam que o advento da Lei foi um símbolo regulatório para os direitos fundamentais de informação para os órgãos da administração pública, e observam que com o acréscimo da regulamentação legislativa ditada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012⁹, houve um progresso na compreensão de criação de mecanismos que permitam que qualquer pessoa, sendo estas pessoas naturais ou jurídicas, não necessitem motivar os seus pedidos para que possam receber as informações as quais requerem aos órgãos administrativos.

Malin (2012) constata que a adoção da LAI, correspondeu à adesão do Brasil ao regime de direito à informação pública, como resposta à “insustentável posição de manter-se fora deste novo padrão global” (MALIN, 2012, p. 2). Para Cunha Filho e Xavier (2014), a Lei 12.527 também representa a observância, por parte do Estado brasileiro, dos diversos instrumentos internacionais de direitos humanos que ratificaram o direito de acesso à informação, além de tratados e convenções, tal como a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em síntese, o direito de acesso à informação está inserido na defesa à liberdade de expressão que infere o acesso a fontes íntegras e pluris de informação (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

Nesse sentido, a transparência e o acesso à informação constituem-se direitos do cidadão e deveres da administração pública. De acordo com Michener, Contreras e Niskier (2018), a LAI inaugurou no Brasil um novo paradigma cívico e administrativo com a Lei, passando de uma posição de detentor do monopólio de documentos oficiais para guardião de informações públicas.

A Lei nº 12.527 concretizou a participação democrática dos cidadãos na gestão pública, proporcionando-lhes mecanismos de combate à corrupção, exigência pela *accountability* governamental e incentivo à transparência pública. A LAI é uma importante ferramenta de efetividade do direito fundamental à informação, sobretudo criando a cultura da

⁹ Ver: <<https://bitly.com/sDrOG>>. Acesso em: 19.09.2019.

participação cidadã na gestão pública e controle dos atos administrativos do Estado (MEDEIROS; WACHELESKI, 2014).

Angélico (2012) observa que as substanciais limitações da perspectiva institucional e legal são a falta de uma autoridade de supervisão, o escopo reduzido da lei e a ausência de uma referência legal ao fato de que o não cumprimento dos critérios de elegibilidade é uma violação ao direito à informação. Já no entendimento dos requerentes, do lado da demanda, apresentam-se como obstáculos: a) incompreensão da lei por parte dos cidadãos; b) falta de apoio de alguns grupos sociais porque já possuem acesso privilegiado à informação; e c) a lei não é realmente utilizada por medo de represálias governamentais (ANGÉLICO, 2012).

Por fim, encerra-se o presente tópico com uma rápida alusão à complementariedade entre a LAI e Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o tratamento de dados públicos.

Autores como Xavier (2020), Bioni; Silva; Martins (2022), Wons; Borges; Oliveira (2020), Ruschel (2021) defendem a hipótese de que a LGPD, ao regulamentar o uso dos dados pessoais, permitirá aperfeiçoar a forma de publicá-los, aferindo potencial para expandir os portais de transparência e o acesso à informação.

A LGPD, Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, foi concebida para reforçar a tutela dos direitos da personalidade relativos à privacidade, seguindo a tendência mundial de coibir o uso indiscriminado de dados pessoais. Após algumas mudanças em sua *vacatio legis* a maior parte da LGPD só entrou em vigor efetivamente em 2020, com a publicação da Lei nº 14.058, de 17 de setembro de 2020, originada da Medida Provisória nº 959, de 29 de abril de 2020, que trata da operacionalização do Benefício Emergencial pago a trabalhadores com redução de jornada e suspensão de contrato durante a pandemia do coronavírus.

Logo em seu primeiro artigo a LGPD expõe sua principal finalidade: o de resguardar os dados pessoais. A pretendida proteção à intimidade é ambicionada para regular a atividade das empresas privadas, mas aplica-se também ao poder público (BRASIL, 2018; XAVIER, 2020).

Neste novo instrumento jurídico são instituídas regras quanto à proteção de dados pessoais que possui como embasamentos o respeito à privacidade; a autodeterminação informativa; a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e, os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (BRASIL, 2018, ALBUQUERQUE, 2020).

Enquanto a LAI, no art. 8º, incentivou a divulgação de informações de modo simples e direto, a LGPD avulta necessidade análoga no art. 25. Além disso, garante-se na LGPD uma infinidade de direitos ao verdadeiro titular dos dados pessoais segundo descrito nos arts. 16 e 17. Também se estabelece uma série de medidas relacionadas à segurança e ao sigilo nos arts. 46 ao 49 da LGPD (BIONI; SILVA; MARTINS, 2022).

A LGPD, além disso, é modelo de legislação que acrescenta exigências de transparência. Enquanto a LAI propende promover transparência ativa e passiva e também a proteção dos dados individuais, a LGPD, ao seu turno, pretende garantir aos seus titulares informações claras, precisas e de simples acesso a seus registros, como também as particularidades da forma de tratamento (BIONI; SILVA; MARTINS, 2022).

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI, em seu Capítulo VII, Das Informações Pessoais, arts. 55 a 62, estabelecem as diretrizes legais para a publicação de informações pessoais dos agentes públicos, e o Capítulo IV, Do Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público, da LGPD, arts. 23 a 32, normatizam a execução e responsabilidade do tratamento de dados pessoais protegidos pela Administração Pública (WONS; BORGES; OLIVEIRA, 2020).

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público [...] (BRASIL, 2018).

Em resumo, embora o Capítulo IV da LGPD preveja o tratamento de dados pessoais por autoridades públicas, aludindo que as disposições da Lei nº 12.527 devem ser respeitadas, o objetivo das autoridades públicas será buscar a integração de procedimentos para a proteção de dados pessoais com a manutenção da transparência, conforme implementado pela LAI (RUSCHEL, 2021).

Dessa forma, a LGPD adquire um papel de norma regulamentadora de dispositivos da LAI, segundo constata-se no art. 23 da LGPD. As novas regras irão disciplinar a forma como o acesso à informação pessoal tratada pelo poder público deve ser agenciado, a fim de harmonizar o respeito à privacidade do cidadão. Assim, a transparência, na conjuntura da LGPD, é mais um dever, o de que a Administração Pública deve ser transparente sobre suas práticas de utilização e disseminação de informações das pessoas com as quais trabalha (XAVIER, 2020).

Conforme Maldonado (2019 apud WONS; BORGES; OLIVEIRA, 2020, p. 194), “ao definir os entes públicos submetidos à sua incidência, a LGPD torna clara sua relação de interação e complementaridade com a LAI, ao fazer expressa menção às pessoas jurídicas de direito público referidas no art. 1º, parágrafo único, desta”. Wons; Borges e Oliveira (2020) destacam que a condição de correlação das duas leis, quanto ao tratamento de dados pessoal, advém fundamentalmente a respeito da utilização, acesso, reprodução, distribuição, comunicação, difusão e transferência dos dados pessoais dos agentes públicos, entre outros procedimentos alcançados no art. 5º, inciso X, da LGPD. Mostra-se importante observar, que os dados divulgados por meio da LAI, com o fim de políticas públicas, despedem o consentimento do titular conforme reza o art. 7º da LGPD (WONS; BORGES; OLIVEIRA, 2020):

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; [...]. (BRASIL, 2018).

Outro quadro de correlação advém do agudo desafio que a LAI tratará sobre dados pessoais sensíveis, involuntariamente da escusa de aceitação aos órgãos e entidades públicas, §2º, do art. 11 da LGPD, ou seja, a garantia à proteção de dados, essencialmente na Administração Pública, confere uma problemática particular, sem perda de tempo, quanto à adequação das bases de dados computacionais de informações públicas abrangidas pela LAI, cuja disposição de informações individualizadas se difunde no universo digital das conexões da internet (WONS; BORGES; OLIVEIRA, 2020).

Segundo Xavier (2020), notadamente, nenhum outro ordenamento jurídico foi revertido, relacionado ou não à publicidade. De acordo com o entendimento expresso no art. 6 da LGPD, todos os direitos e obrigações impostos por outras leis permanecem em vigor (XAVIER, 2020). Essa afirmação precisa de vigência de outras disposições reforça o argumento de que os requisitos normativos e os princípios lógicos que implicam a divulgação de dados devem continuar a ser respeitados (XAVIER, 2020).

Ao contrario, Xavier (2020) ressalta que, a nova lei de proteção de dados introduz novos requisitos de transparência, pois facilita a divulgação de informações dos indivíduos sobre como as autoridades públicas coletam e usam dados pessoais. O autor observa que exemplo disso é que a própria LGPD identificou em seu artigo 6º, dentre os princípios que a regem, o livre acesso (inciso V) e a transparência (inciso VI) (XAVIER, 2020).

Xavier (2020) enfatiza que a presença de regras específicas do poder público na LGPD reforça sua aplicação aos órgãos e entidades governamentais. Ressalte-se que “essencial as disposições da LGPD dedicadas a normatizar o tratamento de dados por entes públicos, a fim não apenas de garantir o atendimento do interesse público, mas também para possibilitar maior transparência aos titulares do que, efetivamente, é feito com seus dados” (COTS; OLIVEIRA, 2019 apud XAVIER, 2020, p. 82). Por certo, a proteção de dados pessoais tornou-se também uma disposição de processamento de dados para todas as autoridades públicas envolvidas na coleta, uso, transferência e divulgação de informações em geral (XAVIER, 2020).

Todos os demais requisitos de transparência baseados nos demais padrões mencionados acima, incluindo a LAI, permanecem inalterados, e assim, todas as autoridades públicas devem disponibilizar ao público, juntamente com outras informações (XAVIER, 2020).

Em síntese, a LGPD e a LAI incorporam princípios, regras e propósitos semelhantes, que se complementam e se reforçam, seja na promoção de princípios de transparência, seja na proteção de informações pessoais (RUSCHEL, 2021). A complementaridade entre LAI e LGPD vai ao sentido de fortalecer os direitos básicos dos cidadãos (WONS; BORGES; OLIVEIRA, 2020).

2.1.3 Lei de acesso à informação no Brasil

Os dispositivos previstos na Lei nº 12.527 aplicam-se a todos os órgãos públicos colocados sob o controle direto dos poderes integrante da administração (Executivo, Legislativo e Judiciário), estados, Distrito Federal e municípios, incluindo Tribunal de Contas e Ministério Público; assim como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e municípios. Aplicam-se ainda às entidades privadas sem fins lucrativos que embolsaram recursos públicos (BRASIL, 2011).

A LAI exige que os órgãos públicos tratem a publicidade como regra geral. Esta medida pretende assim garantir o direito fundamental de acesso à informação e devem ser implementadas de acordo com os princípios fundamentais da administração pública com as seguintes diretrizes do artigo 3º: a) “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”; b) “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”; c) “utilização de meios de comunicação viabilizados pela

tecnologia da informação”; d) “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”; e e) “desenvolvimento do controle social da administração pública” (BRASIL, 2011).

A Lei de Acesso à Informação garante ao cidadão, além do acesso às informações necessárias para a defesa judicial ou administrativa de direitos básicos (artigo 21º), os direitos de obter (artigo 7º): a) “orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada”; b) “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”; c) “informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado”; d) “informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; e) “informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços”; e f) “informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e informação relativa” (BRASIL, 2011).

O artigo 8º da LAI também estipula um apontamento mínimo de informações a serem divulgadas ativamente pelos órgãos públicos, em local de fácil acesso e obrigatoriamente nos portais eletrônicos oficiais: a) “registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público”; b) “registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros”; c) “registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”; d) “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”; e e) “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade” (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, o artigo 8º da Lei 12.527 apresenta a ideia de dados abertos, ao exigir que os sítios eletrônicos atendam, entre outros, aos seguintes requisitos previstos no parágrafo 3º do artigo supracitado: a) “conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”; b) “possibilitar a 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; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”; c) divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; d) “garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso”; e) “manter atualizadas as informações disponíveis para acesso”; f) “indicar local e

instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio”; e g) “adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência” (BRASIL, 2011).

Em vista disso, o conceito de dados abertos (*open data*) corresponde à ideia de que certos dados devem estar disponíveis para que todos utilizem e divulguem, sem restrições de direitos autorais, licenças, patentes ou mecanismos de controle (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION). Segundo a definição da *Open Knowledge Foundation*, em síntese, dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência (atribuição à fonte original) e sua abertura. Isso, na maioria das vezes, é satisfeito pela publicação dos dados em formato aberto e sob uma licença aberta. Isto é, a abertura de dados impossibilita que mecanismos restritivos possam ser aplicados para ocultar dados, permitindo que tanto pessoas físicas quanto jurídicas possam explorar estes dados de forma livre.

Além de que, a Lei de Acesso à Informação institui, em seu artigo 9º, que é dever dos órgãos e entidades da administração pública criar o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em local apropriado para realizar o atendimento e a orientação ao público, quanto ao acesso a informações, esclarecer sobre o trâmite de documentos da unidade, além de protocolar pedidos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

O artigo 10º da LAI expressa que qualquer pessoa pode enviar uma solicitação de acesso a informações para um órgão e entidade referidos no artigo 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011). Conforme, os parágrafos 1º, 2º e 3º: a) “para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”; b) “os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet”; e c) “são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (BRASIL, 2011).

O paragrafo 3º do artigo 10º constitui uma das inovações da Lei de Acesso à Informação, ao não exigir que o requerente justifique as razões do seu pedido de informações de interesse público, estando em acordo com as legislações internacionais que são referências sobre o assunto (PAES, 2011). Se não for possível o consentimento imediato do acesso, os órgãos públicos dispõem de um prazo de até 20 dias para apresentar a informação, prorrogável por mais 10 dias, desde que apresentada justificativa formal ao requerente

(BRASIL, 2011). É garantido ainda ao solicitante o direito de adquirir o teor da decisão negativa de acesso, por certidão ou cópia (BRASIL, 2011).

Nessa direção, segundo Paes (2011), um dos mecanismos aceitáveis para a eliminação das proibições de acesso a pretexto de que o pedido é genérico ou universal a orientação de servidores instruídos para que esses pudessem entrar em contato com os requerentes, com o propósito de que seus pedidos fossem mais específicos. Outra possibilidade, segundo Paes (2011), seria disponibilizar o maior número de dados abertos, de modo que os requerentes possam utilizar os dados da forma que mais necessitarem.

Com o objetivo de aumentar o número de usuários que realizam pedidos de informação sem a necessidade de deslocamento e aprofundar o relacionamento entre o poder público e a sociedade, foram criados, além do SIC físico, o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) (ARTIGO 19, 2019). Ou seja, a concretização do dever de transparência passiva se manifesta através do procedimento deflagrado pelo pedido de acesso por parte de qualquer interessado, que deve se identificar, sendo vedadas quaisquer exigências referentes aos motivos determinantes da solicitação. A transparência passiva ocorre, portanto, por meio dos pedidos de acesso à informação que, no âmbito do Poder Executivo federal, concentram-se no e-SIC. Desse modo, o órgão solicitado deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda.

Na esfera do Poder Executivo federal, a Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015, criou o e-SIC como um sistema centralizado responsável por gerenciar solicitações e respostas, interposição de recursos e ao registro das respectivas decisões no âmbito da LAI. Até mesmo, de acordo com a portaria supracitada, os pedidos feitos pessoalmente nos SIC's físicos deverão ser registrados no sistema eletrônico.

O e-SIC é de uso obrigatório dos órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Não obstante, é aceitável que órgãos e entidades empreguem outros sistemas para tratarem internamente do fluxo dos pedidos de acesso à informação (CGU, 2016). Portanto, é responsabilidade da entidade ou instituição tomar as medidas internas necessárias para obter uma resposta e disponibilizá-la publicamente via e-SIC após o recebimento de uma solicitação.

Toda pessoa física ou jurídica pode solicitar pedidos de acesso à informação a qualquer órgão ou entidade do Poder Executivo Federal. O acesso ao sistema se dá mediante o cadastramento no endereço eletrônico <<https://esic.cgu.gov.br>>, na aba “Faça seu pedido”. Em seguida a realização da solicitação, o cidadão pode acompanhar os trâmites e prazos do

pedido, interpor recursos, apresentar reclamações, caso haja omissão de resposta, além de consultar as respostas recebidas.

O SIC atua como porta de entrada para o recebimento de pedidos de acesso a informações, os servidores, todavia que atuam como responsáveis pelo serviço no órgão, na maioria das vezes, não são os detentores das informações, atuam apenas como ponte entre a demanda da sociedade e o setor que detém a informação. Para exercer com o seu papel, é essencial o delineamento de fluxos informacionais estruturados e sistematizados, de modo que toda a instituição está claramente integrada para atender a essas novas necessidades de acesso e uso da informação pública (VENTURA, 2015). Como assevera Medeiros, Magalhães e Pereira (2014), na cultura de acesso, a distribuição de informações promove a tomada de decisões, a boa gestão das políticas públicas e a inclusão cívica.

A organização não governamental Artigo 19 divulgou, no ano de 2019, uma orientação de implantação do e-SIC para gestores públicos. Este guia destaca os benefícios que o e-SIC apresenta para a rotina dos servidores públicos que trabalham com disponibilização de dados e informações: a) a partir do e-SIC, tem-se um registro documental dos pedidos dirigidos ao poder público e das respostas dadas pelos servidores, permitindo visibilidade ao processo de coleta e organização de dados e informações; e b) o fornecimento de número de protocolo, para acompanhamento e possibilidade de recorrer das respostas dadas pelo órgão, estabelecendo uma relação oficial e segura entre cidadão e poder público.

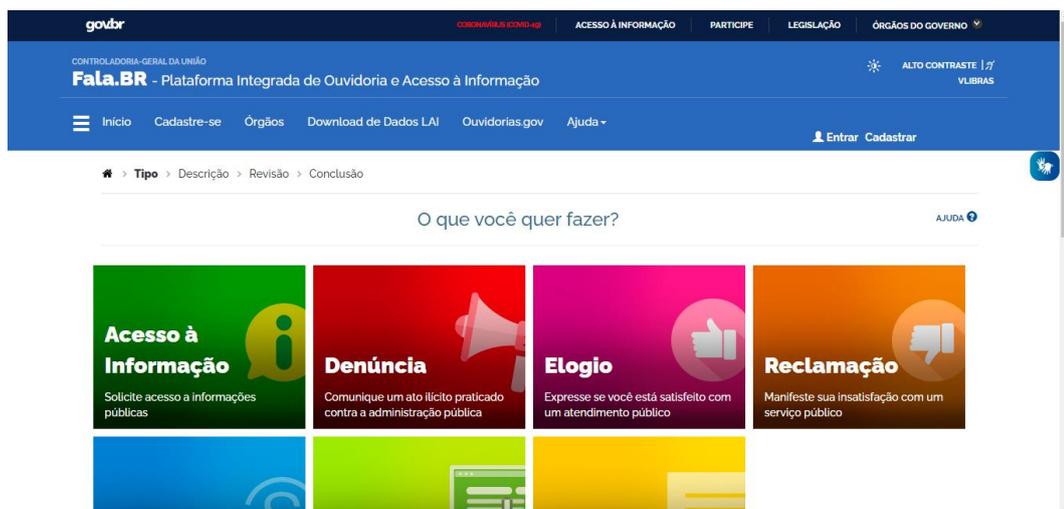
Além do que, com a previsão na LAI do prazo de até 20 dias para responder ao pedido, prazo esse que pode ser prorrogado por mais 10 dias, desde que exista justificativa expressa, há tempo legal para a coleta de informações pelo poder público. Há ainda o fato do e-SIC fornecer relatórios estatísticos dos pedidos de informações e recursos interpostos, permitindo ao cidadão e aos órgãos realizar análises específicas sobre pedidos e recursos cadastrados, de forma que seja possível elaborar políticas de gestão da informação. Por fim, enumera-se como vantagem a capacidade de conhecer e disponibilizar de forma proativa as informações mais solicitadas por uma determinada instituição, melhorando, a transparência ativa da instituição e a qualidade dos serviços prestados (ARTIGO 19, 2019).

Atualmente, o e-SIC também pode ser acessado por meio da aba “Acesso à Informação”, da plataforma federal Fala.BR <<https://falabr.cgu.gov.br/>>, que integrou os serviços de ouvidoria e acesso à informação em um mesmo site governamental¹⁰. O Fala.BR

¹⁰Desde o dia 31 de agosto de 2020, os sistemas governamentais de acesso à informação (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – e-SIC) e participação social (Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV) do país se integraram para formar o Fala. BR. Desenvolvida pela Controladoria-Geral da

permite que o cidadão registre reclamação, sugestão, denúncia, elogio e solicitação de informação. Através da plataforma Fala.BR o cidadão pode cobrar providências quanto aos serviços públicos e fazer solicitações a mais de 300 órgãos e entidades do Governo Federal, além de outras duas mil instâncias de todos os entes e poderes da federação, como estados, municípios e serviços sociais autônomos que aderiram ao sistema (CGU, 2020). A Figura 2, a seguir, apresenta a plataforma Fala.BR.

Figura 2 - Plataforma Fala.BR



Fonte: <<https://bitly.com/Dcx1Z>>. Acesso em 02.09.2020.

Nesse contexto, é relevante destacar que segundo Lyra (2004), as ouvidorias podem ser entendidas como instrumento que visa a concretização dos princípios constitucionais que regem a administração pública. Ou seja, as atribuições das ouvidorias deveriam estar diretamente ligadas à busca do respeito à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; além de alguns dos princípios implícitos como do interesse público e transparência.

Nessa conjuntura, a ouvidoria pública procura atuar como mediador entre o Estado e a sociedade, não sendo somente um canal inerte entre o cidadão e a administração pública (LYRA, 2004), tendo também por competência o fortalecimento da democracia participativa e valorização da cidadania, imprescindíveis para concretização dos direitos humanos

União (CGU), a plataforma permite aos cidadãos fazer pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria num único local, utilizando o mesmo cadastro. Assim, todas as denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes aos serviços dos órgãos públicos federais podem ser registrados e acompanhados por meio do novo sistema, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação e a Lei nº 13.460, de 27 de junho de 2017, também conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.

fundamentais, tendo em vista a contribuição para influenciar as decisões no âmbito das políticas públicas e melhoria na qualidade de prestação de serviço público (COMPARATO, 2016).

Outro importante papel exercido pelas ouvidorias no Brasil é com relação à prestação dos serviços relacionados à Lei de Acesso à Informação. Conforme já destacado, além da criação do SIC, a Lei nº 12.527 estabelece em cada órgão uma autoridade responsável pela supervisão e aplicação da Lei. Não se determinou antecipadamente que as ouvidorias seriam responsáveis pelo SIC ou revestidas com essa autoridade, contudo, muitas ouvidorias têm assumido essa função (CGU, 2012). A experiência brasileira de implantação da LAI com a ajuda das ouvidorias públicas é relevante não apenas por sua originalidade histórica, mas por demonstrar um movimento no qual as ouvidorias oferecem seu conhecimento na análise e tramitação de pedidos de informação gerados da aplicação da Lei (CGU, 2012).

2.2 Transparência pública

A concepção de transparência pública não é recente, tem sua origem no século XIX, sendo que no âmbito nacional a sua discussão surgiu a partir desses dispositivos legais que passaram a demandar dos gestores públicos não apenas o seu conhecimento, mas o seu uso (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). A transparência é apontada pelos pesquisadores e profissionais da administração pública como um valor democrático, comumente associado com o aumento da responsabilidade e veracidade governamental (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Tais fatores colaboram para que o debate a respeito da transparência tenha se tornado mais constante, entre os cidadãos e acadêmicos, considerando-a uma palavra sinônima à solução para muitos problemas existentes numa ordem democrática (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Esse debate e socialização da transparência expandiram o seu conhecimento, mas também, criou uma universalização conceitual (VISENTINI; SCHEID; FENNER, 2019).

A procura cada vez mais intensa por transparência fundamenta-se, segundo Zuccolotto e Teixeira (2019), em diversos fatores. O primeiro é que a transparência é uma das demandas morais fundamentais das sociedades democráticas. O segundo fator é que a transparência abranda a corrupção, em razão da constante vigilância por parte dos cidadãos. Em síntese, esse tema impacta positivamente na confiança e *accountability*, tornando os cidadãos mais atentos e conscientes de seus direitos.

A despeito do destaque que o termo tem apresentado, a sua conceituação ainda é fluida e incerta, sendo empregado um conceito específico para cada área de conhecimento, ou ainda, exposto como sinônimo de abertura e vigilância, o que nem sempre é verdade (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Acircunstância de não haver centralização entre os autores sobre quais critérios e medidas adotar, para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 139), induz a transparência a um “alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável”. De modo igual, Mendieta (2012) identifica que os estudos sobre transparência são seguidos por alicerces conceituais e analíticos exauridos.

Não obstante o conceito ainda fluido de transparência, Grau (2006), alude que incontestavelmente referir-se à transparência é referir-se à informação, no entanto adverte que, a informação, por si só, não suscita transparência. Para que a informação seja transparente, é imprescindível que ela seja acessível e relevante. Fundamentado nessa percepção e, segundo Angélico (2012), com a finalidade de concretizar a noção de transparência, leis de acesso à informação pública foram aprovadas nos mais diversos países. Para Grau (2006), o estabelecimento de política de informação, além de reduzir constrangimentos políticos, pode vincular o desenvolvimento do governo eletrônico à transparência e estabelecer maior garantia de visibilidade das ações.

A efetivação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, a título de ilustração, representou um símbolo regulatório da transparência governamental, conforme houve uma modificação de paradigma em matéria de transparência pública, em que o Estado passou da posição de possuidor do monopólio de documentos oficiais para protetor de informações públicas (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

2.2.1 Origem e conceitos teóricos: transparência, *accountability* e controle social

A procedência do termo transparência é latina e seu emprego em inglês, ao que parece, desde o século XV, é empregado para se referir à translucido, permeabilidade à luz e cristalino (HOOD, 2006, p. 3 *apud* ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Para Michener e Bersch (2011), a etimologia e a semântica do termo estão relacionadas à visão, o que impede a associação da palavra, quando realizadas buscas em dicionários, à ideia de política e governo. No entanto, quando se realiza estudos mais adiante dos dicionários, é mais fácil achar acepções relacionadas à política e governo, do que explicações sobre a origem do termo ou de como se deu a construção do seu significado (HOOD, 2006 *apud* ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Para Zuccolotto e Teixeira (2019), diante da ausência de convergência entre os teóricos sobre o tema e à falta de atenção aos aspectos conceituais, é essencial se debruçar sobre a transformação que o termo sofreu ao longo dos séculos, para, então, abranger a sua relação atual com a política, a democracia e a *accountability*, pois, na falta dessa concepção, muitos teóricos, conforme Michener e Bersch (2011, p. 1) admitem a premissa de que “nós reconhecemos a transparência quando a vemos”.

Nessa perspectiva, Zuccolotto e Teixeira (2019), com vistas a colaborar para constituição de um conceito menos fluido, efetivaram um levantamento do significado de transparência ao longo dos séculos XIX, XX e XXI. Conforme os autores, até o século XX, o termo transparência não se encontrava fundamentalmente ligado à política e a governo. Antes do século XX, pelo menos, três vertentes já debatiam o termo, sendo possível compreender similitudes com o que se aborda hoje. A primeira linha destacava que o governo precisaria atuar em consonância com regras previsíveis e estáveis, o que era encontrado nos ensinamentos chineses e nas ideias gregas de leis estáveis ou documentadas. A segunda linha enfatizava que a comunicação com a sociedade precisaria acontecer com franqueza e abertura. Como exemplo, menciona-se o alinhamento com a Reforma Protestante, que ressaltava mais acesso à administração da Igreja e a abertura das discussões. Por último, a terceira corrente relacionada à transparência seria a da existência de meios que tornassem a sociedade e a organização mais acessíveis (HOOD, 2006).

Não obstante das semelhanças do termo com aparências da atualidade, a sua evidência deu-se nas duas últimas décadas do século XX, tendo a discussão se suscitado em três áreas fundamentais. A primeira diz respeito à transparência na governança internacional, ao relacionamento dos países um com o outro, assim como da relação entre eles e organismos intra ou supranacionais. No que diz respeito a essa questão, há duas correntes defensoras da transparência: a inicial, voltada para acordos abertos ao invés de secretos, apoiada no ideal da “Nova Diplomacia”, e a última, que defende a existência de leis, acordos etc., que determinem dos governos a produção de declarações contábeis inteligíveis e auditáveis para organismos internacionais (HOOD, 2006).

A segunda área concerne à transparência em esfera de governos subnacionais, à maneira que os países careceriam apresentar contas aos seus cidadãos e informá-los sobre as deliberações adotadas. Nesse cenário, três pensamentos são percebidos: a representação de governo baseado em regras; a concepção de abertura das informações governamentais para os cidadãos e o conceito de contabilidade governamental; e disposições institucionais que evitem os elementos cruzados ou as relações opacas entre governos e seus satélites, sobretudo as

empresas estatais (HOOD, 2006). Por fim, Hood (2006) alude que foi a ampliação do número de grupos nos mercados financeiros com interesse em relatórios mais transparentes que levou a progressivas solicitações por melhorias nas informações divulgadas.

Zuccolotto e Teixeira (2019) ressaltam que o termo transparência recebeu ainda mais importância no século XXI, face ao seu desenvolvimento nos séculos antecedentes. Segundo os autores, as transformações advieram não no sentido conceitual, mas na cobrança por mais transparência pela sociedade, o que foi estimulado pelo desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e pelo avanço da democracia no mundo, fazendo com que os governos abraçassem leis de abertura e transparência.

A difusão das TICs no setor governamental, conforme expressa Pinho (2008), deu-se por intermédio do governo eletrônico, sobretudo a partir da constituição de portais governamentais, os quais admitem ao governo revelar sua identidade, suas finalidades e seus cumprimentos, possibilitando a centralização e disponibilização de serviços e informações, o que promove a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos (PINHO, 2008).

As melhorias nas TICs impulsionaram os governos a empreender iniciativas com finalidade de ampliarem a abertura, a transparência e a cooperação entre o Estado e os cidadãos. O governo aberto é uma dessas ações (ZORZAL; RODRIGUES, 2015). Salienta-se que abertura foi alentada pela declaração do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em 2009, que prometeu, em seu primeiro dia de mandato, transformar seu governo em um governo aberto, o qual juntaria um sistema de transparência, participação pública e cooperação que avigoraria a democracia, garantiria a confiança do público e geraria a eficácia e eficiência do governo (MENDIETA, 2012).

Além das iniciativas governamentais individuais, existem esforços globais para promover a abertura do governo, como a *Open Government Partnership* (OGP), uma parceria multilateral de 75 países, fundada, em 20 de setembro de 2011, por oito países fundadores: Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos (FREITAS; DACORSO, 2014). De acordo com Mendieta (2012), a OGP fundamenta-se em quatro princípios: expandir a disponibilidade das informações a respeito das atividades do governo para os cidadãos; amparar a participação cívica; efetuar os mais altos padrões de integridade profissional nas administrações e estender o acesso a inovações tecnológicas que gerem a abertura e a prestação de contas.

Para Ramírez-Alujas (2012), as bases que sustentam o conceito de governo aberto consistiriam o de um governo transparente que aprovisiona informações sobre suas ações,

seus planos, suas fontes de dados; participativo, que permita o cidadão torne-se protagonista e participe ativamente no desenho e na formulação de políticas públicas e; por último, colaborativo, que agencie um trabalho ordenado entre cidadãos, empresas, associações, entre outros agentes, cujos esforços sejam empenhados para resolver problemas públicos (RAMIREZ-ALUJAS, 2012). Além disso, segundo o autor, muitos países têm usado essas bases como exemplos para construir modelos de governo aberto ajustado à sua realidade, os quais foram consolidados a partir de dois eixos essenciais: a abertura de dados públicos (*open data*); e a abertura de processos (*open process*), por intermédio das redes sociais e das plataformas para participação cidadã, a fim de facilitar a interação entre o governo e seus usuários (RAMIREZ-ALUJAS, 2012).

Destarte, para Dias, Rodrigues-Garcia e Camilo (2019), a transparência apresenta-se como uma das colunas que apoiam a proposta do governo aberto e idealizando conceituações. A transparência não só garante a contabilidade financeira e a ação pública, mas também enfatiza a divulgação dos dados por parte do governo para permitir a acessibilidade e a reutilização desses dados públicos (dados abertos) (DIAS; RODRIGUES-GARCIA; CAMILO, 2019).

De uma forma mais vasta, Meijer (2009) conceitua transparência como a disponibilidade de informações sobre um ator permitindo o acompanhamento do seu funcionamento. De forma mais sintetizada, Piotrowski e Van Ryzin (2007) asseguram que a transparência governamental é a capacidade de desvendar o que está acontecendo dentro do governo.

Para Batista (2012), a transparência pública é a dinâmica de prestação de contas de toda a administração pública e abertura de seus registros financeiros e de seus atos para fiscalização da sociedade em geral. Os resultados desse movimento, como propõe Bresser-Pereira (1998), é que a transparência do Estado se efetiva pelo acesso do cidadão à informação governamental; e, com esse acesso, a relação entre Estado e sociedade se torna mais democrática. A transparência é, conseqüentemente, elemento fundamental para a cidadania, e a comunicação pública é essencial para representar esse processo.

O conceito de transparência comumente está relacionado à divulgação de informações por instituições governamentais, aferindo publicidade a suas ações e garantindo que o cidadão obtenha conhecimento sobre o funcionamento interno desses órgãos e entidades (ANGÉLICO, 2012). A transparência pode ser considerada, conforme acredita Angélico (2012), como a consolidação do acesso à informação pública. Assim, a transparência pública pode ser definida como o fluxo de informação, criado dentro de um sistema de governo, entre

o próprio governo e a sociedade (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2014), por meio do qual, além do acesso, os usuários conseguem compreender e interpretar a informação disponibilizada (GANDÍA; MARRAHÍ; HUGUET, 2016).

A partir dos conceitos acima mencionados, percebe-se que um dos objetivos da transparência pública é disponibilizar ao público informações confiáveis sobre o desempenho do setor público. Rodrigues (2013) observa que o sentido político do conceito de transparência é decorrente do questionamento do modelo de administração tradicional ancorado na cultura do segredo, e que sua noção já está presente como premissa para o bom funcionamento da administração pública. A autora destaca a transparência, como forma e modalidade de comunicação entre o Estado e o cidadão.

A transparência pública está inteiramente integrada à disponibilização e acesso à informação relevante relacionada ao governo e suas instituições (HOLZNER; HOLZNER, 2006). Ainda de acordo com o autor, as definições de transparência também estão associadas ao conceito de prestação de contas e *accountability* (HOLZNER; HOLZNER, 2006), uma vez que permite ao cidadão fiscalizar a qualidade do serviço público e, como resultado, estimulam os governos a melhorarem a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Ainda assim, apesar do conceito de *accountability* presumir a existência de transparência, o conceito de *accountability* não é o mesmo de transparência (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Uma extensa literatura enfatiza a importância da provisão de informações aos cidadãos, para garantir o *accountability* (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2014). Esses estudos concluem que o aumento da transparência permite que os cidadãos adotem estratégias para disciplinarem ou fiscalizarem seus líderes, aumentando desse modo, o próprio desempenho governamental (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2014). A transparência é imprescindível para o eficaz exercício da própria democracia, uma vez que para que haja o efetivo exercício do controle social, faz-se pertinente a busca pela transparência das informações relacionadas à aplicação dos recursos públicos (CAMPOS, 1990).

O conceito de controle social está intimamente relacionado com a atuação e fiscalização da sociedade civil sobre as ações do Estado. Conforme Moroni (2009), controle social, não é simplesmente à consulta do Estado pela sociedade civil e também não se trata somente da questão de acesso à informação. Segundo, Moroni (2009), o controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Esse direito à participação se insere em uma percepção política, que não é exclusivamente a da democracia

representativa, mas que abrange o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já materializado direito à representação (MORONI, 2009).

No mesmo sentido, Alves (2011) afirma que o controle social é o que O'Donnell (2001) denomina de *accountability* vertical, cuja essencial manifestação de controle se dá por meio do voto. Esse tipo de controle tende a impedir, a reparar e a ratificar ações e omissões de servidores públicos, sejam estes eleitos ou não. O controle social pode ocorrer por meio de ações diretas da sociedade civil ou por meio de exposição pública e divulgação de atos ilegítimos dos gestores públicos (ALVES, 2011).

Silva e Macedo (1998, p. 15) consideram a relação direta entre a *accountability* e o controle social quando afirmam que o conceito de *accountability* é extremamente importante “para que possamos falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, ou seja, a ideia de controle social da administração pública”. Para os autores, sem controle social “a responsabilização dos gestores (*accountability*) fica longe de ser atingida” (SILVA; MACEDO, 1998, p. 15).

Miguel (2005) igualmente enfatiza a relação entre o controle social e a *accountability*, pontuando que nos estudos sobre democracia, a *accountability* recebe ênfase por garantir um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político e ressalta que este controle social é a forma possível no contexto atual de sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas e, que somente com informações acessíveis e prestações de contas confiáveis por parte dos gestores da administração pública será possível atingir a *accountability*, com a participação dos cidadãos efetivamente nas decisões políticas desde que acompanhada de um processo de controle eficaz.

No Brasil, a experiência de traduzir a palavra *accountability* iniciou com um trabalho profícuo de Campos, lançado em 1987, denominado “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, que se comprometeu a investigar, a partir de sua trajetória de aprendizagem, a razão da falta da tradução da palavra *accountability* para o nosso idioma, confirmando, à época, que alimitação residia, na realidade, na ausência do adequado conceito, motivo pela qual não possuímos a palavra em nosso vocabulário (CAMPOS, 1990).

Campos (1990) dedicou-se preliminarmente aos conhecimentos da teoria normativa. Com base na obra de Mosher, que vinculava *accountability* à obrigação de responder por algo, que a autora passou a relacioná-la à responsabilidade objetiva. Mais adiante, do caráter de obrigação, Campos (1990) associa o conceito de *accountability* à democracia, alegando que quanto mais adiantado seu estágio, maior o interesse dos cidadãos pelo assunto, o que avigora a existência do conceito em determinadas sociedades, á proporção que, em outros,

nem mesmo existe a termo no vocabulário. Segundo a autora, é imprescindível que os cidadãos estejam conscientes e atentos aos seus direitos, para que possa, então, haver condição para a garantia da *accountability*, uma vez que os organismos de controle interno, ainda querespeitáveis, não são satisfatórios para proteger os direitos dos cidadãos contra as indisposições da burocracia.

Perante o curto histórico exposto, nota-se que a transparência, relaciona-se com fluxo de informação, como também com a qualidade da informação (aperfeiçoar a compreensão), e com o uso dessa informação (beneficiar a *accountability*) (ANGÉLICO, 2012). Em suma, a transparência é um instrumento de controle social e, com o auxílio das TICs, deve ser utilizado para aproximar o Estado e a sociedade, reduzir as assimetrias de informação e melhorar credibilidade institucional. Imediatamente, o poder público deve apresentar contas à sociedade da forma mais transparente possível, possibilitando aos cidadãos o acesso a essas informações (CHAVES; QUEIROZ, 2018).

2.2.2 Classificações da transparência

Zuccolotto e Teixeira (2019) efetivaram uma revisão da literatura internacional relacionada ao conceito de transparência e classificação, proporcionando aos pesquisadores nacionais um conhecimento aprofundado desta área de pesquisa, resultando em maior precisão conceitual e categórica nas pesquisas sobre o tema, além de sugerir uma classificação de transparência quanto a suas perspectivas. Nesse sentido, as classificações apontadas pelos autores estão pautadas às direções, variedades, dimensões conceituais, perspectivas e iniciativas.

Fundamentado nos estudos alcançados por Heald (2006 apud ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019) foi efetivada uma classificação da transparência baseada em sua direção e variedade. Quanto à direção, há a transparência vertical para cima, quando as ações dos subordinados são transparentes e acompanhadas pelos superiores; a vertical para baixo, quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes; a horizontal para fora, quando o subordinado hierárquico ou o agente consegue observar o que está acontecendo “além” da organização; e a horizontal para dentro, quando aqueles que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

No tocante à variedade, apresenta-se a transparência de eventos *versus* a de processos: a primeira configurada pelos *input*, *output* e resultado, ao passo que a segunda está

relacionada aos elementos processuais e operacionais; a retroativa *versus* tempestiva: sendo a retroativa indicativo à disponibilização de informações, *ex post*, de forma periódica, ao passo que a tempestiva diz respeito à informação em tempo real; e, por fim, a nominal *versus* efetiva: na nominal, o órgão acredita que foi transparente, enquanto, na efetiva, de fato ele foi, pois as informações não são apenas divulgadas, mas também processadas, compreendidas e utilizadas pelo público (HEALD, 2006 apud ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

No que se refere à classificação sobre extensões conceituais, tem-se os estudos expostos por Michener e Bersch (2011 apud ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019), que qualificam a transparência quanto à visibilidade e inferibilidade. A visibilidade estaria relacionada ao fato de uma informação apresentar-se moderadamente completa e ser localizada de maneira relativamente fácil, ao passo que a inferibilidade concerne à capacidade de o usuário fazer inferências a partir das informações encontradas. De modo semelhante, Angélico (2012) ressalta que a transparência não se restringe apenas à visibilidade da informação, mas também à sua inferibilidade, de modo que os dados fornecidos pelas instituições públicas possam ser convertidos em informações úteis e adequas. Portanto, é necessário um controle competente por parte dos reguladores, com atenção especial à transparência do setor público e ao acesso às informações.

Mesmo perante as distintas classificações já apresentadas Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), propuseram algumas perspectivas analíticas para o termo transparência. Essas perspectivas decorrem das preocupações dos autores, enquanto estudiosos da transparência, ao perceberem que a maior parte das análises da transparência, sejam elas acadêmicas ou das instituições públicas, privadas ou não governamentais, junta em suas análises a transparência orçamentária, do processo de compras, institucional, social, dos contratos, entre outras. Nesse sentido, eles propuseram, a partir de classificações propostas por organismos internacionais como a ONU, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o *International Budget Partnership* (IBP), algumas perspectivas, suas definições e o que as compõem (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019), conforme sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3 - Perspectivas analíticas da transparência

Perspectiva da transparência	Definição
Orçamentaria (fiscal)	Demonstração de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira sistemática e tempestiva e que permita ao cidadão, visualizá-las e fazer inferências a partir das mesmas.
Contábil	Evidenciação de todas as informações patrimoniais e financeiras de maneira sistemática e tempestiva, de forma que o usuário possa, além de acessá-las, avaliar a capacidades econômica, financeira e patrimonial dos entes.
Institucional ou organizacional	Exposição de todas as informações sobre a organização do Estado, cargos e responsabilidades, normas e relatórios.

Social (cívica)	Existência de mecanismos de informação e atenção ao cidadão e compromisso com a cidadania.
Do processo licitatório	Disseminação de informações sobre a contratação de obras, materiais e serviços por parte dos governos, bem como informações sobre o fluxo desse processo, valores, concorrentes e resultados.
Dos contratos e convênios	Divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação estabelecidos por um governo.
Midiática (eletrônica)	Avaliação de uma ou mais dimensões da transparência descritas anteriormente, todavia em meio eletrônico de acesso público.

Fonte: Elaborado pela autora (2021) a partir de Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015).

2.2.2.1 *Transparência ativa e passiva*

Finalmente, no que diz respeito à iniciativa de transparência, há a ativa e a passiva. Segundo Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), transparência ativa consiste na difusão periódica e sistemática de informações sobre a gestão estatal. É consequência de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais conferidas aos órgãos do Estado, motivando que sejam publicadas informações para que a sociedade possa aferir o desempenho governamental.

Na opinião de Yazigi (1999 *apud* ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019), a transparência ativa é um dispositivo imprescindível de modernização do Estado, que consente a sociedade aferir não só o que está publicado, mas também a evolução dos dados no decorrer do tempo, o que torna a sociedade mais vigilante para reconhecer, exercer e reivindicar os seus direitos sociais. A exigência da disponibilização de uma página na internet para os serviços públicos proporcionados permite um maior controle social da administração pela sociedade.

Já a transparência passiva, por outro lado, segundo Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), se refere à obrigação do Estado em fornecer acesso às informações dentro de sua jurisdição aos cidadãos que as solicitem, desde que respaldadas pelo pressuposto de sigilo ou confidencialidade, protegidos por motivo de segurança nacional, direitos de terceiros, investigações públicas em andamento, etc. Yazigi (1999 *apud* ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019) corrobora que a regra geral deve ser o acesso livre e alude que a exceção deve estar prevista em lei e que deve ser facultada aos cidadãos a possibilidade de recorrer judicialmente da negação de acesso à informação pela Administração.

Da mesma forma, Fung, Graham e Weil (2007) estabeleceram que a transparência passiva é fundamentada no direito de saber, enquanto a transparência ativa é baseada em informações fornecidas publicamente por órgãos públicos. Meijer (2009) agrega a transparência passiva e ativa com a velha e nova transparência, a qual a velha transparência está pautada ao exercício da transparência passiva, de forma que as informações só eram

disponibilizadas se fossem requeridas pela sociedade, ao passo que a nova transparência é mais ativa e chama a atenção da sociedade para as ações dos gestores, sejam propositais ou não (MEIJER, 2009). Ademais, Mendieta (2012) menciona que a transparência ativa baseia-se na disponibilização de dados compatíveis e reutilizáveis, e em todas as informações necessárias para compreender e controlar o funcionamento do Estado, enquanto a passiva corresponde à informação sob demanda, a qual está vinculada ao direito de acesso à informação.

Silveira (2012) elucida a diferença conceitual entre os termos: na transparência ativa, o Estado tem o dever de disponibilizar espontaneamente as informações nas páginas eletrônicas de internet de seus respectivos órgãos ou em suas repartições; na passiva, o Estado, mediante provocação processual administrativa do interessado, obriga-se a fornecer as informações solicitadas. Segundo Miragem (2013), a transparência ativa define deveres de conduta ao Estado, no quesito onde o Estado por iniciativa própria (proativa) deverá divulgar informações de interesse público, mantendo disponível de forma permanente a qualquer indivíduo as informações relativas às atuações do Estado e as de natureza pública; em oposição, temos a informação passiva como sendo um processo de acesso à informação, que segundo Miragem (2013) tem por objetivo ser um sistema que facilitaria a obtenção das informações requisitadas.

Para Figueiredo e Gazoni (2016), transparência ativa incide no empenho das instituições em promover a máxima divulgação de informações de interesse geral nos portais oficiais; em contrapartida, a passiva acontece quando “as entidades disponibilizam servidores para atender a demandas e pedidos dos indivíduos que solicitaram por detalhamento da informação apresentada ou por novas informações” (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016, p. 135).

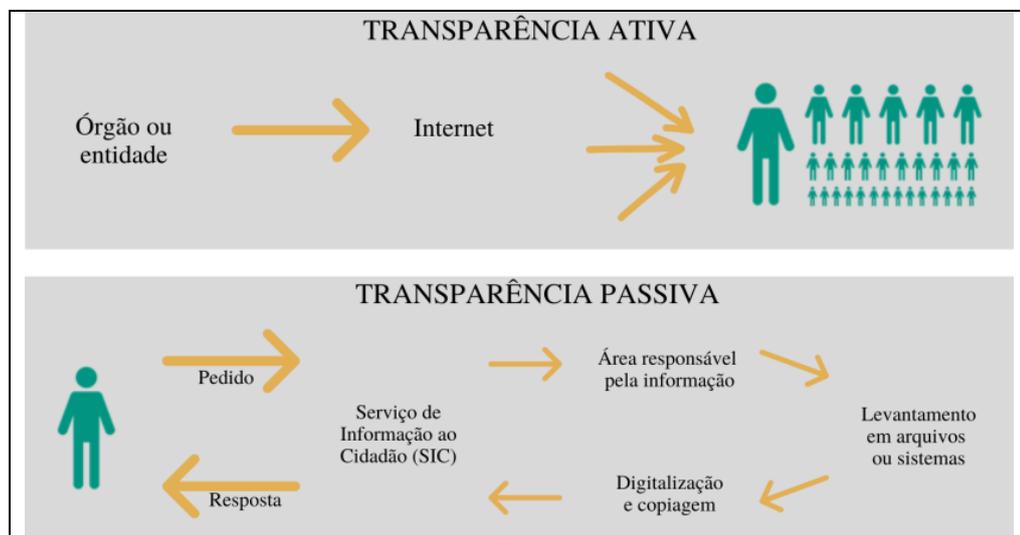
A Lei de Acesso à Informação é um exemplo atual de modelo de legislação que assume os conceitos de transparência ativa e passiva, tendo sido categoricamente utilizados no Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a referida lei. Para Cléve e Franzoni (2013), a referida lei impôs, aos entes governamentais, a institucionalização de instrumentos e mecanismos concretos de acesso às informações por eles custodiadas, contemplando duas formas de cumprimento da transparência, a transparência ativa (divulgação espontânea de informações públicas, independentemente de solicitação) e a transparência passiva (divulgação de informações públicas em atendimento a uma solicitação).

De acordo com o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, é denominada de princípio da

transparência ativa. Nesse caso, a transparência é ativa, uma vez que, parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade (CGU, 2013). Já a passiva se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo (CGU, 2013).

Os artigos 3º e 8º da Lei 12.527/2011 fazem referência expressa a iniciativa de transparência ativa, ao passo que a obrigatoriedade da transparência passiva está determinada especificamente no artigo 10º da referida lei. A Figura 2, a seguir, apresenta a diferença entre transparência ativa e passiva.

Figura 3 - Diferença entre transparência ativa e passiva



Fonte: Elaboração própria adaptado de CGU (2013).

Quando uma informação está em transparência ativa, mas, apesar disso, é elemento de pedido de acesso, é indicado que o órgão/entidade oriente o cidadão sobre como acessá-la por meio da internet (CGU, 2016). Nessa ocorrência, o solicitante deve ser apontado, com precisão, sobre onde se encontra essa informação. Respostas como “a informação se encontra no Diário Oficial da União” ou “no sítio do órgão” não devem ser adotadas, uma vez que conferem uma dificuldade que acaba por obstaculizar o acesso à informação (CGU, 2016). Frequentemente, o cidadão comum não consegue encontrá-la por conta própria. Assim sendo, é recomendável indicar o link específico no qual essa informação se encontra ou, ainda, um passo a passo sobre como localizá-la (CGU, 2017; SCHNEIDER; XAVIER, 2018).

Outra prática aconselhável, e que já vem sendo notada com frequência, é a disponibilização de informações na internet com base nos pedidos de acesso que são

apresentados. A repetição de pedidos de acesso sobre os mesmos temas aponta que aquela é uma informação de grande interesse para a sociedade em geral (CGU, 2017). É, deste modo, importante que esse tipo de solicitação seja colocado em transparência ativa, até mesmo para reduzir a entrada de pedidos de acesso à informação, tornando mais ágil e efetiva a atuação dos SICs (SCHNEIDER; XAVIER, 2018).

Por fim, tendo em vista que a presente pesquisa está focada na transparência passiva, faz-se necessário, antes de prosseguir, apontar de forma sucinta alguns estudos recentes sobre transparência ativa e passiva no Brasil, a fim de tornar possível, mais à frente, um cruzamento entre o que já foi observado e os resultados deste estudo.

2.3 Estudos anteriores

A literatura sobre o cumprimento da LAI é bastante diversificada, contudo, a ausência de análises abrangentes publicadas sobre o funcionamento da LAI, especialmente no que tange a transparência passiva (atendimento de pedidos de acesso às informações), representa uma significativa lacuna no entendimento da administração pública. A maioria dos trabalhos existentes analisa transparência ativa (divulgação de informações nos sites dos órgãos e entidades), em apenas uma ou poucas jurisdições (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Enquanto a informação que governos disponibilizam como transparência ativa e dados abertos pode ser escolhida a dedo, filtrada, ou extensamente mediada por gestores públicos, transparência passiva obriga funcionários públicos a responder a demandas não antecipadas de informação de cidadãos em um determinado prazo, independentemente da agenda de prioridades do órgão. Para Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), “a transparência passiva representa um teste mais exigente dos compromissos com o acesso à informação pública”.

Não obstante, atender ao pleito do cidadão não é, obrigatoriamente, agir de modo responsivo e transparente, visto que os dados podem ser manipulados, mediados por interesses de terceiros ou, simplesmente, percebidos como ininteligíveis pelos receptores (MICHENNER; BERSCH, 2011). Nessa acepção, quem recebe a informação pode não conseguir compreendê-la e processá-la. Concordante a essa situação, Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 40) explicam que “é possível que uma organização esteja disponibilizando seus documentos e procedimentos para acesso público e, no entanto, não seja transparente, uma vez que a informação é percebida como incoerente pelos cidadãos”.

Poucas produções acadêmicas abordaram a temática (transparência ativa e passiva) na perspectiva de estudos relacionados a instituições federais de ensino superior no Brasil (ZORZAL; RODRIGUES, 2015). Logisticamente, tanto a base de dados do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (PTP-FGV) quanto a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) agrupam trabalhos que exploram o nível de transparência ativa e passiva no Brasil. Em consonância com os fatos apresentados, esta pesquisa justifica-se em função da carência discutida pelos autores de estudos relacionados às IFES, especificamente às Universidades Federais (UFs), no que tange ao acesso a informação e, sobretudo o cumprimento pleno da LAI.

2.3.1 Estudos avaliativos sobre o cumprimento da LAI no Brasil

A organização não governamental Artigo 19 (2013) realizou um balanço de um ano da LAI. Nesse monitoramento, foram submetidos mais de 140 pedidos de informação para diversos órgãos públicos da esfera federal, estadual e municipal¹¹. Os resultados se mostraram preocupantes, pois menos da metade das respostas recebidas contemplaram totalmente o que era esperado, e cerca de 32% dos órgãos pesquisados não responderam, mesmo após o prazo legal de 20 dias corridos após a solicitação. A organização concluiu que “a regulamentação do direito à informação não é garantia de que esse direito seja respeitado. Além do comprometimento institucional da Administração Pública, cabe à sociedade civil e a cada indivíduo participar desse processo” (ARTIGO 19, 2013, p. 4).

Em seguida, o Artigo 19 (2014) analisou a implementação da LAI em 51 órgãos públicos, sendo 38 órgãos do Executivo, 11 órgãos de Justiça e dois órgãos do Legislativo¹². A pesquisa averiguou os princípios da transparência ativa e passiva. Foram enviados 474 pedidos de informação para esses órgãos públicos a fim de analisar o cumprimento das diretrizes de transparência passiva. A transparência ativa, por sua vez, foi analisada de acordo com seis princípios básicos da LAI, que foram divididos em 11 subitens. Esse monitoramento mostrou que 98,9% dos pedidos realizados foram respondidos pelos órgãos do Executivo. Contudo apenas 64,9% dos pedidos foram atendidos com concessão integral de acesso, enquanto 30,3% das solicitações resultaram em concessão parcial de acesso, 1,7% delas corresponderam às informações que o órgão afirmou não possuir e 2% foram respondidas com negativa de acesso. A partir desses resultados, a organização chegou à conclusão de que

¹¹ Ver:<<https://bitly.com/1NYit>>. Acesso em: 15.10.2019.

¹² Ver:<<https://bitly.com/2p0zl>>. Acesso em: 15.10.2019.

“poucos meses antes da LAI completar dois anos de vigência, foram constatados avanços e dificuldades na implementação no âmbito federal” (ARTIGO 19, 2014, p. 10).

Michener, Moncau e Velasco (2014)¹³ encaminharam 453 pedidos de informação para 133 órgãos públicos (dos três poderes, de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal). Enviaram, também, 264 pedidos exclusivamente para órgãos do Poder Judiciário. Os resultados variaram consideravelmente entre os diferentes órgãos. Contudo, de maneira geral, o grau de atendimento aos requisitos da LAI foi baixo. As taxas para a avaliação geral foram de 69% para a taxa de resposta, 57% para a taxa de precisão e prazo médio de 21 dias. No Judiciário, apenas 160 (61%) foram respondidos, dos quais somente 69 (26%) foram avaliados, com base no método específico de análise, como tendo respostas precisas.

Em 2015, a Controladoria Geral da União (CGU) lançou a Escala Brasil Transparente (EBT)¹⁴, um método que avalia o grau de cumprimento de dispositivos de transparência passiva da LAI por meio de 12 itens relativos à regulamentação da Lei de Acesso à Informação e a transparência passiva: exposição da legislação no site do avaliado; existência da regulamentação; regulamentação do SIC; regulamentação da classificação de sigilo; regulamentação da responsabilização do servidor; regulamentação de instâncias recursais; divulgação do SIC físico (atendimento presencial); existência de um e-SIC (atendimento pela internet); possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; respostas aos pedidos no prazo legal; e respostas em conformidade com o que foi solicitado. Os entes avaliados receberam nota de 0 a 10 pontos, calculada pela soma de dois critérios: a regulamentação da LAI (25%); e a efetiva existência de transparência passiva (75%). A criação dessa nota gerou um *ranking* dos entes avaliados.

A CGU realizou três avaliações para detectar o nível de transparência pública no Brasil, totalizando 4.407 (quatro mil quatrocentos e sete) casos. Na primeira edição, realizada entre janeiro e abril de 2015, foram avaliados 465 (quatrocentos e sessenta e cinco) municípios com até 50 (cinquenta) mil habitantes e todas as 27 (vinte e sete) capitais. Destes, apenas oito estados, seis capitais e 31 municípios cumpriram integralmente os requisitos da EBT. Há diversos entes federativos que descumpriram todos os itens.

Segundo a escala, os estados do Ceará e de São Paulo foram os mais transparentes do país, ambos com nota máxima. Foram seguidos do Paraná, de Sergipe, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, com notas 9,72; 9,31; 9,17 e 9,17, respectivamente. Em contrapartida,

¹³ Ver: <<https://bitly.com/8xX3K>>. Acesso em: 04.09.2019.

¹⁴ Ver: <<https://bitly.com/5Xabx>>. Acesso em: 30.11.2019.

Amapá e Rio Grande do Norte figuram no final da lista com notas zero. Em âmbito municipal, Apiúna (SC) e São Paulo (SP) receberam nota dez. Contudo, 63% dos municípios avaliados tiraram nota zero e cerca de 23%, entre um e dois. Apenas sete municípios, tiraram notas entre nove e dez (1,4%), sendo cinco da região sul. No caso das capitais, os três mais transparentes foram São Paulo (SP), Curitiba (PR) e Brasília (DF), com notas 10; 9,31; e 8,89, respectivamente. Macapá (PA), Porto Velho (RO) e São Luís (MA) não pontuaram.

A segunda rodada foi realizada entre julho e outubro de 2015, e contemplou 1.560 municípios e todas capitais. Houve uma melhora em relação à pesquisa anterior, mas destacou que mais da metade dos municípios ainda não cumpriam com a Lei de Acesso. Enquanto que na última avaliação, realizada entre junho e dezembro de 2016, selecionou-se 2.301 (dois mil trezentos e um) municípios e capitais¹⁵. Nesta avaliação, a grande maioria dos estados evoluiu significativamente na implementação da LAI: o percentual de municípios com nota zero caiu de 52% para 21% e o percentual de municípios com nota sete ou mais subiu de 8% para 19%¹⁶.

Na mesma linha da CGU, o Ministério Público Federal (MPF) criou, em 2015, o Ranking Nacional da Transparência¹⁷. A ação buscou avaliar a aplicação de normativos relacionados à transparência nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira. Após a avaliação, o MPF divulgou um *ranking* estadual e federal (incluindo os municípios), cuja média nacional foi 3,92. Além disso, enviou mais de 3.000 recomendações a entes federados que não estavam cumprindo a legislação e deu um prazo de 120 dias para a adequação. Passados os dias para os ajustes, foi realizada nova avaliação, que verificou uma evolução do índice nacional de transparência para 5,14. Apesar do grande aumento na quantidade de entes que se adequaram, o MPF propôs mais de duas mil ações civis públicas contra os gestores públicos que ainda descumprem a legislação.

Moncau *et al* (2015) realizaram uma avaliação de transparência no Ministério Público confrontando a taxa de respostas, taxa de precisão e tempo de respostas entre uma identidade com vínculo com instituição de pesquisa conhecida e uma identidade sem vínculo institucional forte, não encontrável nas redes sociais¹⁸. A premissa é de que ao terem acesso ao nome e identidade dos solicitantes e, porventura buscando informações sobre eles na internet, servidores públicos poderiam discriminar de acordo com o que encontram. Foram 193 envios no total, avaliando 29 órgãos diferentes. Não foram encontradas diferenças

¹⁵ Contudo, ressalta-se que todos os municípios avaliados na 1ª edição também foram avaliados 2ª e 3ª edições.

¹⁶ O resultado das três avaliações pode ser acessado em <<https://bitly.com/HxAIk>>. Acesso em 08.01.2020.

¹⁷ Ver: <<https://bitly.com/vSgD3>>. Acesso em: 30.11.2019.

¹⁸ Ver: <<https://bitly.com/5HoXq>>. Acesso em: 16.10.2019.

substanciais entre os dois grupos de respostas. Contudo, o número de respostas precisas foi tão baixo que foi impossível determinar estatisticamente se houve discriminação ou não, de 193 envios, apenas 99 (51%) foram respondidos, e apenas 53 (27%) tiveram respostas consideradas precisas.

Raupp (2016)¹⁹ investigou a realidade da transparência passiva de prefeituras dos 283 maiores municípios brasileiros com população superior a 100.000 habitantes. Como resultados, 220 (77,74%) prefeituras foram consideradas não transparentes na forma passiva, em razão de os portais não permitirem o envio da solicitação, ou, mesmo diante da possibilidade de envio da solicitação, o retorno não ter sido satisfatório, por outro lado, 63 (22,26%) prefeituras foram consideradas transparentes, pois o envio da solicitação ocorreu e o retorno foi satisfatório. Conforme o autor, o descumprimento da LAI ocorreu na maioria dos municípios, de formas diversas, seja por problemas no portal, seja em razão de problemas no retorno às solicitações em que o envio foi possível (RAUPP, 2016).

Padilha, Michener e Contreras (2016)²⁰ publicaram um relatório sobre transparência estadual e municipal no Brasil. Os autores avaliaram a aplicação da LAI nos executivos de estados e grandes cidades em três dimensões: legalidade dos decretos locais que regulamentam a LAI; qualidade das plataformas e outros meios para fazer pedidos; e respostas a pedidos que levaram a um melhor entendimento do gerenciamento local da LAI. A avaliação de transparência ativa realizada pelos autores apresentou base nos oito princípios representativos da qualidade da transparência e a avaliação de transparência passiva abrangeu o cálculo da taxa de resposta, a taxa de precisão da resposta e o tempo de resposta em dias, além da avaliação das plataformas de informação considerando a facilidade de enviar um pedido.

Os resultados foram muito heterogêneos, a maioria dos governos não cumpre as obrigações legais, obtendo nota média de 36,45% na avaliação de transparência ativa, sugerindo que ainda há muito progresso a ser feito. Segundo os autores, uma parte expressiva do baixo desempenho dos governos na avaliação de cumprimento com essa lei foi influenciada pela limitada consonância às questões fundamentais da legislação, “tal como a disponibilização dos valores contratados e pagos das licitações” (PADILHA; MICHENER; CONTRERAS, 2016, p. 26). Em contrapartida, os resultados ainda mostraram que quando um governo municipal conta com um funcionário ou uma unidade responsável por receber as solicitações de informação, a taxa de precisão das respostas é significativamente mais alta.

¹⁹ Ver: <<https://bitly.com/XdgsS>>. Acesso em: 10.10.2019.

²⁰ Ver: <<https://bitly.com/94Ovm>>. Acesso em: 17.01.2020.

Dos 313 pedidos enviados, 53% receberam uma resposta, das quais 87% foram consideradas minimamente precisas ou precisas. Assim, quando os municípios responderam, eles quase invariavelmente o fizeram com precisão.

Michener, Contreras e Niskier (2018)²¹ comparando as taxas de divulgação de dados no Poder Executivo nos governos estaduais, municipais e federal²², apontaram que, após cinco anos da lei em vigor, compromissos com a LAI ainda são “relativamente fracos e incipientes, com algumas importantes exceções, incluindo o desempenho positivo do governo federal” (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 611). Conforme os autores, os resultados conectados dos três níveis de governo indicam que as solicitações feitas aos órgãos federais tiveram uma taxa de resposta média mais alta, 91%, do que as estaduais, 53%, ou municipais, 44% (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). A taxa de resposta geral para o Brasil foi de 62%, mas apenas 52% das respostas, foram classificadas como minimamente precisas ou precisas. O tempo médio para resposta foi de 18 dias, mas quase 50% dos pedidos excederam o máximo de 30 dias.

Seguindo exemplos de outras auditorias como o CGU e MPF, o Tribunal de Contas da União (TCU)²³, em 2018, realizou fiscalização com o objetivo de verificar o cumprimento, pelas 17 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) localizadas na região Norte, dos requisitos de transparência ativa e passiva previstos na LAI, no Decreto 7.724/2012 e em outros normativos que dispõem sobre a obrigação de os órgãos federais divulgarem informações de interesse da sociedade.

A verificação teve, como principal finalidade, classificar as 17 IFES num *ranking* semelhante ao utilizado pela CGU para avaliar a transparência passiva de estados e municípios por meio da EBT. Em geral, verificou-se um atendimento razoável dos requisitos de transparência ativa pelas 17 IFES consultadas, que alcançaram um desempenho médio de 60,2%. Constatou-se que a transparência passiva exigida pela LAI é cumprida por mais de 90% das IFES, com somente quatro deles atendendo-a de forma parcial. Destes destacou-se negativamente a Universidade Federal do Pará (UFPA), que não oferece nenhuma possibilidade de e-SIC. Contudo, verificou-se a baixa divulgação de informações não obrigatórias, mas essenciais à efetivação do controle social, na execução das ações a cargo das IFES.

²¹ Ver: <<https://bitly.com/E6G0y>>. Acesso em: 09.09.2019. Ver também: MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2017, <<https://bitly.com/p3EHe>>. Acesso em: 09.09.2019.

²² Dados coletados de nove avaliações, a saber: Artigo 19 (2014, 2015, 2016); Borges (2015); Michener (2016); Michener, Moncau e Velasco (2014); Michener e Coliver (2015); Moncau *et al* (2015); Michener, Rodrigues e Velasco (2018).

²³ Ver: <<https://bitly.com/ilx02>>. Acesso em: 09.01.2020.

Drehmer e Raupp (2019) investigaram o atendimento de 27 governos estaduais, 27 assembleias legislativas e 27 tribunais de justiça, às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva²⁴. Formularam uma solicitação de informação para ser encaminhada aos poderes e concluíram que na análise da transparência passiva nos poderes estaduais, a maior parte dos estados apresentou resultados melhores em seus executivos comparados aos judiciários e legislativos. Por outro lado, houve aqueles que denotaram enfrentar dificuldades no atendimento aos pedidos de informação. Segundo os autores, esse distanciamento entre a transparência imposta aos entes governamentais e seu efetivo cumprimento é destacado na literatura como sendo uma das características do formalismo.

2.3.2 Produções acadêmicas sobre transparência ativa e/ou passiva relacionadas a instituições federais de ensino superior no Brasil

Ademais, uma busca sistemática na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) evidencia que poucas produções acadêmicas abordaram a temática (transparência ativa e passiva) na perspectiva de estudos relacionados a instituições federais de ensino superior no Brasil. Uma busca pelo termo “transparência ativa” nos resumos dos trabalhos indexados resultou em 51 registros, 21 deles focando algumas instituições federais de ensino superior. Os resultados são ainda menos expressivos com o termo “transparência passiva” nos resumos, listam-se 20 trabalhos. No entanto, apenas sete enfocavam instituições federais de ensino superior no Brasil. Dentre os critérios estabelecidos, foram encontradas 22 dissertações e duas teses. Ver Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Teses e dissertações sobre transparência ativa e/ou passiva relacionadas às IFES no Brasil

Autor	Amostra	Curso / IES	Objetivo
MONTEIRO (2014)	53 universidades federais brasileiras	Mestrado em Administração Pública / FGV	Analisar o cumprimento de obrigações vinculadas à transparência ativa em universidades federais.
VENTURA (2015)	27 universidades federais brasileiras	Mestrado em Ciência da Informação / UFPE	Analisar a acessibilidade nos espaços físicos dos SICs, assim como se a e-acessibilidade está sendo implementada nos portais de transparência ativa de universidades federais.
GAMA (2015)	60 universidades federais brasileiras	Doutorado em Ciência da Informação / UNB	Analisar como os instrumentos de transparência e acesso às informações públicas repercutiram nas demandas por informações contábeis nas universidades federais após a implementação da LAI.

²⁴ Ver: <<https://bitly.com/805pG>>. Acesso em: 16.01.2020.

ZORZAL (2015)	05 universidades federais brasileiras: UFPA, UFBA, UnB, UFMG e UFRGS	Doutorado em Ciência da Informação / UNB	Analisar em que medida os Relatórios de Gestão das universidades federais atendem aos princípios de boa governança da Administração Pública Federal, segundo diretrizes nacionais e internacionais, sob o enfoque da transparência.
RODRIGUES (2016)	10 universidades federais brasileiras: UnB, UFT, UFG, UFS, UFMA, FURG, UFRN, UFGD, UFMT e UFBA	Mestrado em Administração / UNB	Estabelecer fatores de transparência da informação pública em universidades federais, a partir da percepção de partes interessadas, sob a perspectiva da LAI.
SANTOS (2016)	09 universidades federais da região Nordeste: UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS	Mestrado em Ciência da Informação / UFPE	Analisar os SICs, seu funcionamento, estrutura organizacional e fluxo de informações empregado.
BARROS (2017)	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação / UFPE	Analisar se a UFPB tem conseguido ser transparente perante seu público institucional (discentes, docentes e servidores técnico-administrativos), quanto à transparência passiva.
FURTADO (2017)	Universidade Federal do Ceará (UFC)	Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas / UFC	Investigar as aplicabilidades da LAI no âmbito das Pró-Reitorias da UFC à luz do Regime de Informação.
MENDONÇA (2017)	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Mestrado em Ciência da Informação / UFPB	Analisar o acesso à informação pública na Coordenação de Contabilidade e Finanças, na Pró-Reitoria de Administração da UFPB, a partir do conhecimento dos servidores técnico-administrativos acerca de dispositivos da LAI.
OLIVEIRA (2017)	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	Mestrado Profissional em Gestão Pública / UFES	Verificar se a UFES atende aos critérios estabelecidos na LAI, no Decreto nº 7.724/2012 e nas orientações governamentais acerca da prática da transparência ativa em seu sítio institucional.
RODRIGUES (2017)	60 universidades federais brasileiras	Mestrado em Administração e Controladoria / UFC	Avaliar as atividades desenvolvidas, no ano de 2016, pela Auditoria Interna no âmbito das universidades públicas federais brasileiras em atenção ao estabelecido pelos órgãos de controle.
SILVA (2017)	09 institutos federais de ensino superior da região Nordeste	Mestrado Profissional em Gestão Pública / UFRN	Analisar o estágio de implementação das práticas da transparência nos institutos federais de ensino superior da região Nordeste a partir da LAI.
KLEIN (2018)	104 instituições federais de ensino, sendo 63 universidades e 41 institutos	Mestrado em Ciências Contábeis / UNB	Verificar a relação entre o nível de transparência pública, o desempenho orçamentário e o desempenho de gestão das universidades federais e dos institutos federais, exigidos pelas legislações brasileiras, sobre transparência governamental.
MATOS (2018)	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	Mestrado em Administração Pública / UFGD	Analisar o conteúdo do Portal da UFMT, do período de 2017 a 2018, em relação ao atendimento à LAI, bem como descrever como ela está implantada na perspectiva da transparência ativa.
PEREIRA (2018)	Universidade Federal de Viçosa (UFV)	Mestrado Profissional em Administração Pública / UFRN	Analisar a percepção dos servidores públicos técnico-administrativos da UFV quanto à transparência sob os aspectos da legitimidade, legalidade, disponibilização e

			operacionalização da informação na instituição, após a implantação da LAI.
PIERI (2018)	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento / UFMG	Avaliar a transparência pública da UFMG a partir da implementação da LAI.
PIRES (2018)	Universidades federais da região Centro-Oeste	Mestrado em Comunicação / UNB	Compreender os limites e possibilidades de implementação e gerenciamento da LAI nas universidades federais do Centro-Oeste
SANTOS (2018)	Instituições federais de ensino superior, selecionadas conforme o IGC do MEC, por região do país: UFRGS, UFMG, UnB, UFPE, UFPA	Mestrado em Comunicação / UNB	Analisar a implementação da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), e as possíveis conexões com a Comunicação em universidades públicas federais.
SOUZA (2018)	39 instituições federais de ensino	Mestrado em Administração Pública / UFRPE	Propor às instituições federais de ensino brasileiras a utilização de um modelo com os temas prioritários que atenda aos anseios da sociedade civil beneficiada por suas ações.
ARRUDA (2019)	63 instituições federais de ensino	Mestrado em Administração Pública / UFRPE	Propor a classificação e a estruturação das bases de dados abertos para instituições federais de ensino superior.
MELO (2019)	20 melhores universidades federais segundo o IGC de 2017	Mestrado em Administração Pública / UFG	Classificar a qualidade da informação disponível nos sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras de acordo com os princípios de transparência propostos pela LAI.
NUNES (2019)	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	Mestrado em Gestão da Informação e do Conhecimento / UFRN	Analisar se há uma cultura informacional estabelecida no processo de atendimento das demandas de acesso à informação recebidas pela PROGRAD que contribua para a naturalização da prática de transparência ativa.
SEIFFERT (2019)	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS)	Mestrado em Patrimônio Cultural / UFSM	Propiciar o acesso aos documentos do Fórum Interno dos Servidores da Reitoria, do período de 2015 a 2018, por meio da plataforma arquivística ATOM, de forma a corroborar com a transparência ativa de informações e documentos da instituição, por meio de um catálogo como instrumento de pesquisa.
ANDRADE (2020)	Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública / UFJF	Aprimorar a divulgação de dados públicos no Portal da Transparência da UFJF.

Fonte: Elaboração própria.

Os estudos foram conduzidos com metodologias diversas e buscaram avaliar a cumprimento da LAI nas instituições. A maioria dos estudos identificou que os níveis de transparência das instituições deixam muito a desejar e observam que nenhuma instituição pesquisada cumpre integralmente com as exigências da Lei 12.527.

Monteiro (2014) aferiu os sítios eletrônicos de 53 universidades federais brasileiras, que receberam nota, por item, variando entre 0 e 10 a depender do grau de disponibilização e atualização. Conforme a autora, nenhuma das universidades investigadas cumpriu totalmente

os dispositivos da LAI, no entanto, algumas universidades divulgaram um quantitativo relevante de informações. Os resultados obtidos mostraram que 43% das universidades apresentam insuficiência na disponibilização de informações na transparência ativa. Apenas 9% obtiveram nota superior a 7 pontos, ou seja, resultado considerado bom, tendo em vista que a maior nota foi de 7,7.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) obteve a maior pontuação, enquanto a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOP), a menor. Das instituições analisadas, 23 universidades possuem grau abaixo da média e nenhuma obteve pontuação máxima. Enquanto que, das instituições, acima da média, a maioria concentra-se na região Sudeste, equivalendo a 46%, e não existe representante da região Norte. A falta de organização de algumas instituições para o atendimento das exigências da lei e constantes problemas de gestão apresentados durante os anos, acabam dificultando a promoção da transparência necessária. Outraperspectiva levantada pela autora, ao analisar os gastos das instituições, em 2013, é o fato de que não é correta a afirmação de que quanto maior o volume de aplicação de recursos, maior será o compromisso das instituições com a transparência. “A transparência dependerá da cultura da organização, da participação da sociedade e do corpo social, além da vontade do gestor e de sua disposição de cobrar incansavelmente a seus subordinados” (MONTEIRO, 2014, p. 55).

No que diz respeito à demanda por informações contábeis, Gama (2015) analisou como os instrumentos de transparência e acesso às informações públicas repercutiram nas demandas por informações contábeis nas universidades federais após a implementação da LAI e, nesse contexto, analisou sua implementação e os fatores que influenciaram a demanda de informações contábeis na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Os resultados mostraram que 65% das universidades apresentaram demandas por informações contábeis. Do primeiro para o segundo ano da LAI no Brasil, o número total se manteve, quase não sofrendo alteração; e no terceiro ano, houve um registro de aumento de 35% comparado ao ano anterior. Já os resultados, referentes à pesquisa na UFES mostram que 50% dos respondentes do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) perceberam um aumento na demanda por informações contábeis, registrado diretamente nesse departamento, após serem implementados os portais de transparência do Governo Federal. Entre os fatores que influenciam esse aumento da demanda, foram identificados: a inexistência de uma página para o DCF no site da instituição; limitações da página da LAI no portal da UFES; e a não existência de práticas de gestão da informação.

Zorzal (2015) analisou, sob os aspectos da transparência, se os relatórios de gestão das universidades federais estão de acordo com os princípios da boa governança, baseado nas diretrizes nacionais e internacionais. As universidades participantes da pesquisa foram as primeiras colocadas de cada região geográfica, selecionadas dentro de um universo de 63 universidades federais, conforme *Ranking Webometrics*, assim sendo: Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Os resultados apresentados pela autora mostraram que nenhuma das universidades atingiram o nível de alta transparência ao analisar o nível de sua intensidade. Os maiores percentuais, classificadas no nível médio-alto, foram alcançados pela UFMG, UFRGS e UnB. Já, com o nível de transparência médio, a UFPA e a UFBA. Os princípios de boa governança encontrado nos relatórios, segundo a autora, são insuficientes, para o alcance do alto nível de transparência. Apesar da existência de regulamentação referente às práticas de divulgação dos relatórios de gestão, as universidades não estão divulgando adequadamente as informações de como conduzem suas ações e os interessados podem não ter acesso à forma como os recursos públicos estão sendo aplicados. Contudo, para melhorar esses resultados é preciso expandir a transparência ativa prevista na lei de acesso à informação (ZORZAL, 2015).

Rodrigues (2016), em análises de grupos focais em universidades federais selecionadas: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e Universidade Federal da Bahia (UFBA), identificou desafios de implementação da LAI. Para o autor, a transparência ativa nas universidades é confusa; sites complexos e estrutura horizontalizada das universidades dificultam o acesso às informações; falta um local específico nos sites para a disponibilização da informação, bem como uma seleção de informações em destaque; o excesso de informações e sua pulverização resultaram em um ambiente obscuro ao cidadão; e falta de um padrão comum e simples de navegação nos sítios eletrônicos.

Santos (2016) analisou o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) das instituições federais de ensino da região Nordeste, e registrou as algumas dinâmicas e desafios, no tocante à transparência passiva. No tocante ao SIC, a autora observa que os critérios para a escolha do perfil do servidor que atua na estrutura física do SIC institucional são críticos, de regra se

requer como requisitos o conhecimento da LAI e experiência na gestão das informações e tempo suficiente na instituição para conhecê-la bem.

A autora considera relevante para o desempenho desse serviço que a pessoa designada para respondente tenha um tempo de experiência na instituição, o conhecimento das estruturas organizacionais e de gestão da informação, que possua um perfil articulador e conhecimento amplo da LAI. Isto porque constatou, na pesquisa, que 77,8% dos servidores pesquisados admitiram que a maioria dos pedidos têm grau de dificuldade médio e que nem sempre é trivial conseguir coletar as informações solicitadas. 88% dos respondentes apontaram, ainda, a falta de prioridade dos diversos setores em fornecer as informações necessárias para responder aos cidadãos, dentro do prazo legal, nem sempre havendo boa vontade por parte de servidores de outras unidades/áreas.

Em relação à celeridade das respostas, foi constatado um elevado tempo médio de atendimento dos pedidos de informação. Com efeito, em que pese tenha sido observada uma alta taxa de respostas aos pedidos de informação, o tempo médio de resposta, às exceções da Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal do Maranhão (UFMA), superou em muito o prazo máximo de trinta dias previsto na LAI, indicando uma dificuldade de atendimento a pedidos de informação na dimensão transparência passiva.

Barros (2017) investigou se as práticas de transparência da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) estavam adequadas com a LAI. Averiguou, a autora, que todos os recursos disponíveis de transparência ainda não são utilizados pela comunidade universitária e que estes precisam de aperfeiçoamento para atendimento da demanda, melhor comunicabilidade e democratização da informação.

Silva (2017), em estudo através da navegação nas páginas eletrônicas e de solicitações ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) dos institutos federais de ensino superior da região Nordeste do Brasil, analisou o estágio de implementação das práticas de transparência a partir da Lei de Acesso à Informação e verificou que o estágio de transparência institucional, na época, se encontrava em 36,36% significativa e 63,34% moderada e que nenhuma dessas instituições atendiam de forma plena as disposições constantes na Lei de Acesso à Informação.

Klein (2018) verificou a relação entre o nível de transparência pública, o desempenho orçamentário e o desempenho de gestão de 104 instituições federais de ensino superior, exigidos pelas legislações brasileiras, sobre transparência governamental. Foi construído um indicador nível de transparência pública, com observação dos normativos brasileiros, o

indicador Escala Brasil Transparente (EBT) e o *Ranking* Nacional de Transparência. O resultado produziu um *ranking* do nível de transparência das instituições brasileiras. A autora concluiu que nenhuma instituição apresentou informações em sua totalidade e que o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) obteve o maior nível de transparência e a Universidade Federal do Piauí (UFPI) obteve o menor²⁵. O trabalho observou que existe uma correlação positiva entre o Índice Geral de Cursos (IGC) e o nível de transparência pública; quanto maior o nível de transparência pública, menor é o número de pedidos de informações, recursos e reclamações.

Matos (2018) se baseou na problemática relacionada à dificuldade de obter informações das instituições de ensino superior, que podem trazer vários efeitos negativos, tanto para própria instituição como para a comunidade interna e externa que estas instituições atendem. Objetivou analisar o conteúdo do portal da UFMT, no período de 2017 a 2018, em relação ao atendimento à LAI, bem como descrever como ela está implantada na perspectiva da transparência ativa. Diante da realização do estudo, conclui-se que a pesquisa oportunizou uma discussão que permitiu conhecer a aplicação da LAI e as lacunas existentes na UFMT.

Pieri (2018) analisou a implementação da transparência pública na UFMG. A indagação da pesquisa relacionou-se com o cumprimento do papel da instituição como mediadora do acesso às informações públicas à sociedade. Foram trazidas considerações significativas sobre o percurso da UFMG em busca do cumprimento da transparência pública. A pesquisa tratou principalmente de aspectos referentes à transparência passiva da UFMG, caracterizada pelo direito de solicitação de acesso às informações, por meio do e-SIC, entre os anos de 2012 a 2017. Os resultados da pesquisa indicaram que a UFMG tem buscado se ajustar à LAI, uma vez que tem investido em iniciativas visando aperfeiçoar a transparência pública passiva e ativa. Todavia, a autora considerou que a instituição ainda possui algumas deficiências, dificuldades e desafios que devem ser enfrentados pela mesma, objetivando a busca da transparência máxima promovida pela LAI.

Pires (2018) identificou e analisou os limites e possibilidades da transparência passiva da LAI nas universidades federais do Centro-Oeste. A autora realizou um estudo de caso exploratório tendo como base a construção de indicadores (administrativos, organizacionais, processuais, demográficos, digitais e comunicacionais) de transparência passiva nas instituições investigadas. A autora destacou também como possibilidades da transparência passiva sua atuação nas decisões da administração superior das universidades, relacionamento

²⁵ *Ranking* geral das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), ver <<https://bityli.com/0tygo>>. Acesso em 16.11.2019.

entre setores das universidades e o Serviço de Informação ao Cidadão, intercâmbio com a transparência ativa e os novos usos que o cidadão pode fazer da norma.

Santos (2018), analisou a implementação da Lei de Acesso à Informação, e as possíveis conexões com a Comunicação em cinco instituições federais de ensino superior: UFRGS, UFMG, UNB, UFPE, UFPA. Os resultados apontam: a falta de Políticas de Comunicação e a pouca interação entre as duas áreas, sendo a maioria no âmbito operacional; a compreensão acerca de Comunicação está centrada, prioritariamente, em seus instrumentos e como atividade operacional; e a percepção da transparência como obrigação das organizações públicas, mas em um difícil embate com a realidade prática, perpassada pela cultura do sigilo, e com as amarras dos sistemas burocráticos e de gestão de dados e da informação. Neste contexto, a interação é negligenciada.

Melo (2019) avaliou os sítios eletrônicos das 20 maiores universidades federais brasileiras, indicando, de modo geral, baixo desempenho (pouca transparência) nas dimensões de transparência ativa, a partir da verificação de informações pouco completas ou compreensíveis. O autor chama a atenção para o baixo engajamento no cumprimento da LAI por parte dos gestores das universidades federais avaliadas, o que, segundo ele, pode justificar, em parte, o crescente número de solicitações de informação realizadas pelo usuário-cidadão via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) desde a instituição da LAI.

Mais recentemente, Andrade (2020) investigou o fluxo do acesso à informação nas 10 melhores universidades federais do país, segundo o ranking de transparência e averiguou a transparência pública em duas instituições selecionadas, que adotaram soluções de Tecnologia da Informação (TI) inovadoras para a divulgação de informações em seus sites, e mais especificamente o Portal da Transparência da UFJF. O pesquisador revelou procedimentos incipientes e ausência de sistemas para gerenciar o fluxo de acesso à informação na maioria das universidades investigadas. E no caso da UFJF, também foi constatada a falta de comunicação entre o setor de transparência e os canais de atendimento. Contudo, foi observado também, que as iniciativas de inovação tecnológica, os portais de dados abertos e a boa interlocução entre os canais de atendimento e as unidades detentoras de informações dos órgãos de referência investigados se mostraram eficientes para a promoção da transparência nessas instituições.

Uma vez apresentada a fundamentação teórica que subsidiou o presente trabalho, serão expostos, na seção seguinte, os procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados que permitiram analisar a transparência passiva em universidades federais da região Nordeste.

3 METODOLOGIA

Esta seção descreve as principais características do desenho de pesquisa com o objetivo de aumentar a transparência ao estudo e procedimentos metodológicos, assim como facilitar a replicabilidade dos resultados obtidos e criar novas perspectivas analíticas (KING, 1995; PARANHOS *et al*, 2013; FIGUEIREDO FILHO *et al*, 2019). O Quadro 5 sumariza as principais características do desenho de pesquisa.

Quadro 5 - Desenho da pesquisa

Variáveis de interesse	Taxa de resposta, prazo médio de resposta e grau de precisão da resposta.
Técnicas	Estatística descritiva.
Fontes	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), Plataforma Integrada de Ouvidoria e de Acesso à Informação (Fala.BR).
Softwares	Excel (versão 2010).

Fonte: Elaboradopela autora (2021).

3.1 Procedimentos técnicos de pesquisa

Para Marconi e Lakatos (1990), não há ciência sem o uso de métodos científicos. Portanto, a pesquisa usa uma série de atividades sistemáticas e racionais conhecidas como meios de aumentar a segurança e a economia para atingir um objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido. A esse respeito, Fachin (2001, p. 27) afirma que o método “é a escolha de procedimentos sistemáticos para descrição e explicação do estudo”. Desta forma para o desenvolvimento desta dissertação utilizou-se os seguintes procedimentos metodológicos.

Quanto à abordagem, a pesquisa se apresenta como mista (quanti-qualitativa). Conforme Glaser e Strauss (1967), a pesquisa quantitativa caracteriza-se pela formulação de hipóteses, definições operacionais de variáveis, quantificação nas modalidades de coleta de dados e de informações, e utilização de tratamentos estatísticos, que inversamente da abordagem qualitativa, que busca descrever a complexidade de determinado problema – não abrangendo manipulação de variáveis ou estudos experimentais.

Gerhardt e Silveira (2009) avaliam que na pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Creswell (2010, p. 43) define a abordagem qualitativa como sendo “um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Os principais procedimentos qualitativos,

segundo Creswell (2010), focam em amostragem intencional, coleta de dados abertos, análise de textos ou de imagens e interpretação pessoal dos achados.

Quanto à natureza da pesquisa podemos considerá-la como aplicada. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p.35) “este tipo de pesquisa tem como objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”.

Quanto aos objetivos metodológicos, a pesquisa é exploratória e descritiva. Gil (2002, p. 41) menciona que estudos do tipo exploratório têm como objetivo “proporcionar mais familiaridade com o problema”, cuja finalidade é torná-lo mais evidente, no sentido de explorar todos os aspectos referentes ao fato estudado. Por conseguinte, as descritivas, estão voltadas para a “descrição das características de determinada população”, e servem também, para “identificar possíveis relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42).

3.2 Definição do universo e seleção da amostra

Verifica-se, no Brasil, um momento oportuno para avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), notadamente pela intensificação das discussões relacionadas à temática do acesso à informação pública e pelo decurso de nove anos da publicação da LAI.

O direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental para a vida em sociedades democráticas. Não obstante, muita informação pode induzir o cidadão a concluir que há transparência, confundindo-se muita informação com transparência; porém, na prática, a informação relevante não estaria sendo fornecida. Assim, se faz necessário perceber que o excesso de informação disponibilizada pode ser tão prejudicial quando a ausência de informação (PINHO; WINKLER, 2007). Por isso, é fundamental que a informação publicada seja qualificada, com uma linguagem adequada e disponibilizada tempestivamente de acordo com o interesse público.

Em conformidade com a legislação vigente, todas as instituições públicas devem implementar instrumentos de transparência e acesso às informações. Nesse cenário, encontram-se as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), estando incluídas as Universidades Federais (UFs) e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), constituídas sob a forma de autarquia de regime especial, vinculadas ao Ministério da Educação, regendo-se por leis e regulamentos do setor público, devendo prestar contas da alocação de seus recursos e dando transparência aos atos públicos (GALLEGO; GARCÍA; RODRÍGUEZ, 2009).

É importante destacar a relevância social dessas instituições, pois são responsáveis pela criação e disseminação do conhecimento e comprometidas com a formação humana e integral do cidadão. Nesse sentido, a iniciativa de transparência das IFES constitui uma política de gestão responsável que, além de cumprir a lei, também incentiva o público ao exercício da cidadania (PLAT NETO; CRUZ; VIERA, 2006).

Perante o universo de instituições, a construção da amostra deu-se inicialmente por escolher as IFES, pelas suas semelhanças e viabilidade operacional. Estudar todas as IFES, institutos e universidades, porém, demandaria tempo, além dos disponíveis para esta pesquisa. Dentre as IFES, considerando as diferenças na sua composição e origem, os IFs foram retirados da amostra, que focou apenas nas UFs, uma vez que todas possuem a mesma classificação de autarquia ou fundação, e seu surgimento, reconhecimento e credenciamento estão vinculados às mesmas normativas governamentais.

Além disso, outro fator foi a representatividade que elas possuem dentro do serviço público brasileiro totalizando atualmente 69 UFs em todo o país. Ademais, contribuiu também para a escolha o interesse da pesquisadora, que é servidora técnica-administrativa e discente de uma das UFs analisadas, em saber como se encontra a transparência passiva nessas instituições que possuem um compromisso social relevante na sociedade brasileira. Diante da grandiosidade geográfica brasileira, fez-se necessária a realização de um recorte espacial. Em virtude de concentrar a maior parte das UFs no Brasil, conforme evidencia o Quadro 6, a região Nordeste foi selecionada como amostra para a realização do presente estudo.

Quadro 6 - Universo da pesquisa: UFs brasileiras por região

Região	Quantitativo de UFs
Nordeste	20
Sudeste	19
Norte	11
Sul	11
Centro-Oeste	8

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Por fim, para a definição da amostra, observou-se o quantitativo de pedidos de acesso à informação registrados no Painel Lei de Acesso à Informação²⁶, conforme indicado no Quadro 7, a seguir.

²⁶ O Painel Lei de Acesso à Informação é uma ferramenta desenvolvida pela CGU para facilitar o acompanhamento do monitoramento e cumprimento da LAI pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Oferece informações sobre a quantidade de pedidos, recursos registrados, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, omissões, transparência ativa, etc., e admite comparação de dados de órgãos com a média do Governo Federal e da categoria da entidade pesquisada, além de viabilizar pesquisa e exame de indicadores de forma fácil e interativa. Inicialmente os dados do Painel LAI eram extraídos do e-SIC, no entanto, após a

Quadro 7 - Amostra da pesquisa: UFs da região Nordeste

Sigla	Pedidos recebidos	Ranking	Tempo médio de resposta ²⁷	Ranking
UFPE	2.337	64°/300	28,15 dias	251°/300
UFPB	2.318	66°/300	41,84 dias	272°/300
UFC	2.310	67°/300	11,25 dias	69°/300
UFBA	1.913	77°/300	75,45 dias	294°/300
UFAL	1.883	79°/300	27,87 dias	246°/300
UFRN	1.757	86°/300	50,26 dias	283°/300
UFMA	1.503	97°/300	15 dias	142°/300
UFS	1.328	105°/300	12,75 dias	106°/300
UFPI	1.301	106°/300	171,68 dias	300°/300
UNIVASF	1.293	107°/300	11,42 dias	75°/300
UFCG	1.278	108°/300	56,27 dias	288°/300
UFRPE	1.209	117°/300	34,87 dias	261°/300
UFRB	924	154°/300	36,55 dias	266°/300
UFERSA	889	159°/300	10,73 dias	56°/300
UNILAB	875	161°/300	14,15 dias	132°/300
UFESBA	766	176°/300	21,18 dias	216°/300
UFOB	715	183°/300	10,53 dias	52°/300
UFCA	707	185°/300	6,59 dias	13°/300
UFDP ²⁸	-	-	-	-
UFAPE ²⁹	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2021) com base no Painel Lei de Acesso à Informação, disponível em <<http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>. Visão geral do período 15/05/2012 a 26/07/2020.

A amostra então inclui uma universidade como representante de cada estado, totalizando nove casos: Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade Federal de Sergipe (UFS).

3.3 Coleta de dados

A coleta dos dados foi realizada a partir de solicitações de informação encaminhadas às UFs, através do sistema e-SIC e da plataforma Fala.BR. Essa estratégia é amplamente utilizada pela literatura e consiste na realização de pedidos de acesso à informação sobre diferentes temas (ARTIGO 19, 2013 e 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014;

migração do e-SIC para a Fala.BR, o Painel passou a extrair os dados do Fala.BR. Saiba mais em: <<https://bitly.com/PSXlp>>.

²⁷ Tempo médio de resposta é o tempo que um pedido leva para ser respondido. Estão incluídos no cálculo apenas os pedidos que já foram respondidos. Saiba mais em: <<https://bitly.com/PSXlp>>.

²⁸ Universidade fundada em 11 de abril de 2018. Não consta registros no Painel Lei de Acesso à Informação.

²⁹ Universidade fundada em 11 de abril de 2018. Não consta registros no Painel Lei de Acesso à Informação.

BORGES, 2015; MONCAU *et al*, 2015; MICHENER, 2016; RAUPP, 2016; MARINHO, 2017; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2017; SILVA 2017; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; ARAÚJO, 2019; DREHMER; RAUPP, 2019). O e-SIC e o Fala.BR permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal.

O envio dos pedidos foi realizado sem que se informasse que a solicitação fazia parte de uma avaliação de transparência, o que, de todo modo, não seria necessário, uma vez que a LAI desobriga expressamente que o requerente forneça ao órgão os motivos que justifiquem o pedido (MICHENER, MONCAU; VELASCO, 2014; MONCAU *et al*, 2015³⁰; MARINHO, 2017). “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no Art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (BRASIL, 2011).

Foi utilizada uma única identidade para o envio de todos os pedidos de informação. Como padrão, foram preenchidos apenas os campos obrigatórios dos formulários de cadastro – nome completo, e-mail e Cadastro de Pessoa Física (CPF) – sendo fornecidas informações reais do requerente no decorrer de todo o processo de envio. Os pedidos foram realizados entre os dias 17 de julho e 08 de setembro de 2020 e enviados, através do e-SIC e do Fala.BR. O Quadro 8 sumariza as informações de interesse.

Quadro 8 - Cronologia da operacionalização da pesquisa

Pedido	Data de envio	Prazo de atendimento ³¹		Depois do 41º dia do envio do pedido, foi registrado reclamação, pois a resposta não foi dada no prazo.
		Máximo de 20 dias	Prorrogáveis por mais 10 dias	
1º	27 de julho	17 de agosto (21 dias)	27 de agosto (31 dias)	06 de setembro
2º	17 de agosto	08 de setembro (22 dias)	18 de setembro (32 dias)	27 de setembro
3º	08 de setembro	29 de setembro (21 dias)	09 de outubro (31 dias)	19 de outubro

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

³⁰ Michener, Moncau e Velasco (2014) demonstram que, embora a LAI estabeleça que o acesso à informação é direito igualitário de qualquer cidadão, na prática, as instituições diferenciam o grau de resposta conforme o solicitante.

³¹ A contagem dos prazos previstos pela LAI e pelo Decreto nº 7.724/2012 segue as regras da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999): “Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. § 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal. § 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.” Saiba mais em: <<https://bitly.com/GYs3f>>.

Apesar de a LAI prever um prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 mediante aviso prévio (Art. 11 § 2º, Lei 12.527), foram consideradas todas as respostas recebidas até o dia 22 de dezembro de 2020, passado excessivo tempo após o limite legal. E-mails referentes à atualização do status ou distribuição interna do pedido dentro do órgão não foram consideradas respostas válidas.

Para cada uma das nove UFs da região Nordeste foram enviadas três solicitações de informação, totalizando 27 pedidos. Com objetivo de maximizar a comparabilidade e o grau de dificuldade do cumprimento, às solicitações apresentaram o mesmo teor, informações sobre ensino, pesquisa e extensão, comum a todas as universidades. Os pedidos foram encaminhados no mesmo dia, mitigando assim um eventual efeito temporal sobre o prazo médio de resposta. Com isso, buscou-se evitar que algumas universidades tivessem mais tempo que outras. O Quadro 9 detalha o modelo das solicitações que foram utilizadas para aferir a transparência passiva universidades federais.

Quadro 9 - Modelos de solicitações enviadas

<p>Solicitação 1</p> <p>Tema: Ensino</p>	<p>Com base na Lei 12.527/2011 gostaria de obter alguns dados sobre a instituição federal de ensino superior:</p> <p>a) Data de criação (fundação) da instituição;</p> <p>b) Número de cursos de graduação (presencial e a distância) ofertados em 2019;</p> <p>c) Número de cursos pós-graduação <i>lato sensu</i> (especialização, aperfeiçoamento e residência) e <i>strictu sensu</i> (mestrado e doutorado) ofertados em 2019;</p> <p>d) Número de cursos de ensino básico (infantil, fundamental e médio) ofertados em 2019;</p> <p>e) Número de cursos de ensino técnico-profissionalizante ofertados em 2019;</p> <p>f) E número de discentes, servidores docentes e técnico-administrativos em 2019.</p>
<p>Solicitação 2</p> <p>Tema: Pesquisa</p>	<p>Considerando que os grupos de pesquisa e laboratórios da Instituição contribuem ativamente para a pesquisa científica e tecnológica na Universidade ou no Instituto, na região e na comunidade científica nacional e internacional. Eles representam um ambiente propício para estudos, reunindo pesquisadores, estudantes e técnicos, que têm a oportunidade de trocar conhecimentos e firmar parcerias acadêmicas e profissionais.</p> <p>Venho através da Lei 12.527/2011 solicitar as seguintes informações:</p> <p>a) A instituição no ano de 2019 contou com quantos grupos de pesquisa registrados no CNPQ?</p> <p>b) Quanto aos recursos humanos constituintes dos grupos de pesquisa, qual foi de pesquisadores, estudantes e técnicos no ano de 2019?</p> <p>c) E qual a quantidade de laboratórios na instituição no ano de 2019?</p>
<p>Solicitação 3</p> <p>Tema: Extensão</p>	<p>Solicito com base na Lei 12.527/2011, as seguintes informações referentes às ações ou atividades de extensão nesta instituição no ano de 2019:</p> <p>a) Qual o setor é responsável pela extensão e cultura na instituição?</p> <p>b) Quais os números de: ações ou atividades de extensão desenvolvidas; estudantes, professores e técnicos envolvidos nas atividades de extensão; bolsas de extensão concedidas; e projetos de extensão cadastrados? c) A instituição dispõe de equipamentos culturais, tais como museus, galerias, teatros, anfiteatros, salas de cinema, centros culturais, bibliotecas, além de corpos artísticos a exemplo de orquestras, corais, grupos de dança, de teatro, de música, coletivos de artes visuais, de poesia, dentre outros? Qual o número de equipamentos culturais?</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A partir da consulta da literatura sobre o tema, identificamos três principais variáveis para mensurar a transparência passiva: taxa de resposta, prazo médio de resposta e grau de precisão da resposta (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014; BORGES, 2015; MONCAU *et al*, 2015; MICHENER, 2016; MARINHO, 2017; MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2017; SILVA, 2017; MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2018; ARAÚJO, 2019)³². Em termos substantivos, essas métricas servem como indicadores válidos de compromisso institucional com a implementação da LAI. O Quadro 10 detalha o modelo de avaliação das respostas.

Quadro 10 - Modelo de avaliação das respostas

Nome	Descrição
Taxa de resposta	Proporção de solicitações respondidas em relação à quantidade de solicitações enviadas.
Prazo médio de resposta (dias)	Calcula o número de dias entre o envio da solicitação e a obtenção de uma resposta.
Grau de precisão da resposta	Classifica as respostas recebidas como não precisa, minimamente precisa ou precisa, em uma escala de três pontos (0-50-100).

Fonte: Elaborado pela autora (2021) com base em Michener; Moncau; Velasco (2014); Moncau *et al* (2015); Michener (2016); Michener; Contreras; Niskier (2017); Michener; Contreras; Niskier (2018).

A taxa de resposta representa um indicador básico do compromisso de um órgão público com as obrigações impostas pela LAI. Afinal, se o órgão público nem ao menos responder a um pedido, fica comprometida qualquer análise mais aprofundada sobre a transparência passiva dentro do respectivo órgão. O conceito de resposta considerou qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio do e-SIC, que não tivesse sido gerada automaticamente ou servisse para comunicar a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido. Consequentemente, isso inclui respostas que, por exemplo, indeferiam o pedido ou informavam a respeito da inexistência da informação solicitada (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). A taxa de resposta é a porcentagem do total de solicitações que receberam respostas (MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2018). As respostas foram consideradas válidas se respondidas em até 30 dias corridos, a partir do 1º dia útil seguinte ao envio, mesmo que sem prorrogação formal.

A variável prazo médio de resposta mensura a celeridade da instituição no cumprimento à LAI. Trata-se, portanto, de uma medida de tempestividade no envio das

³² A metodologia de avaliação de transparência passiva do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas e pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV foi desenvolvida a partir do estudo do tema e da revisão de diversas avaliações realizadas por pesquisadores brasileiros e de outros países.

informações solicitadas. O prazo médio de resposta é avaliado por meio de uma contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta. Esse indicador reflete o compromisso do órgão em cumprir a regra prevista nos parágrafos 1º e 2º do art. 11 da LAI, que determinam que os pedidos devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; MICHENER, 2016).

Por fim, a avaliação de precisão da resposta se restringiu a identificar se a resposta continha correspondência mínima com o pedido de acesso à informação. Por exemplo, se solicitássemos uma lista contendo todos os valores pagos mensalmente aos servidores de um órgão e recebêssemos as normas internas que regulamentam a remuneração de servidores, essa resposta não seria considerada precisa (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). Afinal, nesse caso hipotético, o órgão teria fornecido uma resposta vaga e que não abordou diretamente o objeto do pedido de informação, mas sim um tema correlato. Adicionalmente, a resposta também não foi considerada precisa quando: transferia o pedido para outro órgão; indeferia o pedido; ou comunicava que a informação não existia.

Uma resposta precisa é aquela que fornece informações sobre o que foi efetivamente solicitado ou que está fortemente correlacionada ao objeto do pedido. Por exemplo, se foram solicitados detalhes sobre despesas e a resposta fornecer regulamentos sobre despesas, ela não será considerada precisa. Se for fornecida informação parcial sobre os gastos, a resposta será pontuada como minimamente precisa. A precisão máxima é concedida quando informações razoavelmente completas são fornecidas (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

A metodologia usada para analisar as respostas recebidas consiste em similar àquela utilizada por Michener, Moncau, Velasco (2014), Moncau *et al* (2015) e Michener (2016), dividida em duas fases. Primeiramente, foram atribuídos pontos a cada uma das respostas com o objetivo de definir se elas seriam codificadas como integralmente precisas, minimamente precisas ou imprecisas, conforme descrito abaixo:

- Resposta precisa (100 pontos) – A resposta está diretamente relacionada com o que foi pedido.
- Resposta minimamente precisa (50 pontos) – A resposta não guarda direta relação com o que foi pedido, mas, ainda assim, o conteúdo do pedido de acesso à informação é suficientemente relevante de modo a ser avaliado.
- A resposta não é precisa (0 ponto) – A resposta não guarda relação com o pedido de acesso à informação, impedindo a sua avaliação com base nos demais critérios.

A segunda fase iniciou-se depois de finalizado o processo de atribuição dos pontos, momento em que foi possível obter a média aritmética da nota de precisão de cada resposta e, posteriormente, a nota média de diferentes órgãos. Ao contrário das duas métricas anteriores (taxa de resposta e prazo médio de resposta), as últimas respostas apresentadas pelo órgão foram as que foram codificadas. Isto é, quando foi o caso, foram avaliadas as respostas após recursos ou reclamação por decurso de prazo decorrido de 30 dias.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente pesquisa pretende contribuir mensurando a existência de possíveis diferenças no grau de transparência de instituições públicas semelhantes, em uma mesma região geográfica e dentro do mesmo nível e esfera governamental. Combinando dados e resultados do universo de avaliações conhecidas de transparência passiva e criando um novo banco de dados de solicitações, esperamos contribuir com o desenvolvimento do conhecimento sobre a administração pública e a transparência, esclarecendo como os órgãos e entidades públicas estão cumprindo os principais dispositivos da LAI. Espera-se que os resultados evidenciados no presente estudo contribuam com o desenvolvimento da transparência, tomando por base as orientações legais e demais pesquisas científicas realizadas acerca do tema, além de instruir os cidadãos para o exercício da participação social e fiscalização dos órgãos e entidades públicas.

Há a necessidade de se conhecer como as UFs estão respeitando as disposições de transparência passiva constantes na LAI, pois, além de ser uma determinação legal, como justificado anteriormente, a transparência é uma questão fundamental em instituições públicas (MONTEIRO, 2014). Ao averiguar a existência de conformidades e não conformidades integradas à previsão legal/normativa e recomendações sobre a prática da transparência passiva pelas universidades federais, esta pesquisa refere-se, a aspectos transversais, dentre os quais se destacam: o direito de acesso à informação como sendo um direito humano fundamental; e, também, a percepção de que o acesso à informação pública e a transparência podem subsidiar a melhoria da qualidade da administração pública.

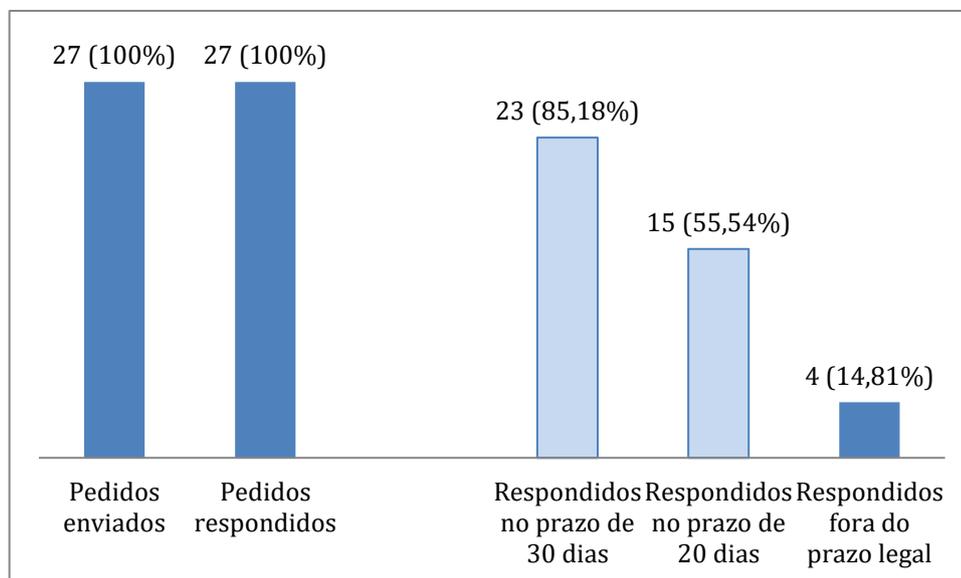
Tendo em consideração que o ensino superior do país é responsável pelo seu desenvolvimento científico e tecnológico e que as universidades públicas existem há décadas com recursos de várias fontes, cabe examinar se as universidades federais cumprem com as obrigações impostas pela LAI, apoiando, portanto, o comprometimento com o interesse público. É extremamente relevante saber, passados mais de nove anos da LAI, se as UFs da região Nordeste atendem ao mínimo exigido, pois isso já indicaria uma colaboração importante dessas organizações com a sociedade, o grande fator motivador para a concretização deste trabalho.

4.1 Análise da transparência passiva

Nesta seção, são apresentados os principais resultados relacionados à transparência passiva encontrada depois de aplicado o roteiro metodológico exposto na seção anterior. Foram enviadas três perguntas diferentes para as nove universidades pesquisadas, totalizando um total de 27 pedidos. Como todas elas eram federais, os pedidos foram encaminhados pelo sistema e-SIC e pela plataforma Fala.BR entre os dias 27 de julho e 08 de setembro de 2020.

4.1.1 Taxa de resposta

Gráfico 1 - Pedidos enviados e respondidos



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A partir dos envios de solicitação de acesso à informação, tornou-se possível identificar a taxa de respostas. Considerando todas as respostas recebidas até o dia 22 de dezembro de 2020, passado excessivo tempo após o limite legal (prazo não superior a 20 dias + 10 dias, mediante justificativa expressa), a taxa de resposta foi de 100%.

Do total de 27 pedidos enviados, quatro foram respondidos fora do prazo legal, o que representa 14,81%, sem solicitar prorrogação (UFAL, UFMA e UFPI), o que evidencia o descumprimento dos prazos e determinações previstos nos parágrafos 1º e 2º artigo 11º da Lei de Acesso à Informação. Salienta-se que, se não for possível o consentimento imediato do acesso, os órgãos públicos dispõem de um prazo de até 20 dias para apresentar a informação, prorrogável por mais 10 dias, desde que proporcionada justificativa protocolar ao requerente a impossibilidade de atendimento em tempo hábil (BRASIL, 2011).

Das 27 respostas, 15 foram recebidas dentro do prazo legal sem prorrogação (até 20 dias), o que representa 55,54% e 23 foram consideradas válidas (até 30 dias), o que revela 85,18%³³. Portanto, a taxa de resposta (quando se considera o critério de resposta válida, qual seja, pedidos respondidos no prazo de 30 dias) foi de 85,18%. Se considerarmos o prazo de 20 dias, a taxa de resposta seria de 55,54%, inferior àquela obtida por Padilha, Michener e Contreras (2016), taxa de resposta de 59%%. Ver Gráfico 1, acima, e Tabela 1, abaixo, onde estão os dados completos.

Tabela 1 - Cálculo da taxa de resposta

Sigla do órgão	Nº do pedido	Data do pedido	Data de resposta	Taxa de resposta (desconsiderando o prazo de 30 dias)	Dias até a resposta	Prorrogação do pedido justificado	Recurso ou reclamação
UFAL	1	27/07/2020	18/08/2020	100%	22	Sim	Não
	2	17/08/2020	03/09/2020		18	Sim	Não
	3	08/09/2020	16/10/2020		38	Não	Não
UFBA	1	27/07/2020	27/07/2020	100%	0	Não	Sim
	2	17/08/2020	08/09/2020		22	Não	Sim
	3	08/09/2020	28/09/2020		20	Não	Não
UFC	1	27/07/2020	17/08/2020	100%	21	Não	Não
	2	17/08/2020	09/09/2020		23	Não	Não
	3	08/09/2020	28/09/2020		20	Não	Não
UFMA	1	27/07/2020	28/07/2020	100%	1	Não	Sim
	2	17/08/2020	09/09/2020		23	Não	Não
	3	08/09/2020	10/10/2020		32	Não	Não
UFPB	1	27/07/2020	29/07/2020	100%	2	Não	Não
	2	17/08/2020	20/08/2020		3	Não	Não
	3	08/09/2020	09/10/2020		31	Sim	Não
UFPE	1	27/07/2020	29/07/2020	100%	2	Não	Não
	2	17/08/2020	08/09/2020		22	Não	Não
	3	08/09/2020	11/09/2020		3	Não	Não
UFPI	1	27/07/2020	22/12/2020	100%	148	Não	Sim
	2	17/08/2020	06/10/2020		50	Não	Sim
	3	08/09/2020	18/09/2020		10	Não	Não
UFRN	1	27/07/2020	27/07/2020	100%	0	Não	Não
	2	17/08/2020	20/08/2020		2	Não	Não
	3	08/09/2020	09/09/2020		1	Não	Não
UFS	1	27/07/2020	26/08/2020	100%	30	Sim	Não
	2	17/08/2020	02/09/2020		17	Não	Não
	3	08/09/2020	14/09/2020		6	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

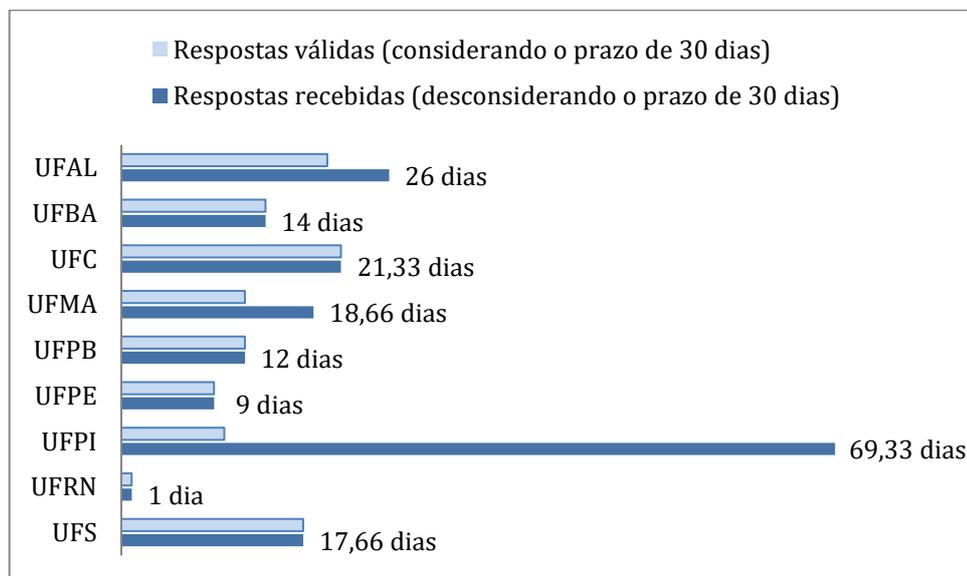
³³ A UFPB respondeu com 31 dias, contudo, como a contagem dos prazos previstos pela LAI e pelo Decreto nº 7.724/2012 segue as regras da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), a instituição respondeu dentro do prazo determinado: 09.10.2020.

4.1.2 Prazo médio de resposta

Quanto ao prazo de resposta, seis das nove universidades pesquisadas responderam todos os pedidos em até 30 dias e apenas três universidades responderam algum pedido fora do prazo legal, com um elevado tempo médio de atendimento (UFPI, com 148 e 50 dias; UFAL, com 38 dias; e UFMA, com 32 dias), o que demonstra o descumprimento dos prazos e determinações previstos nos parágrafos 1º e 2º artigo 11º da Lei de Acesso à Informação. A UFPB, em um dos pedidos, respondeu com 31 dias, contudo, dentro do prazo determinado.

As solicitações respondidas tiveram um tempo médio de retorno, por instituições, o qual se observa no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 - Prazo médio de resposta por instituições



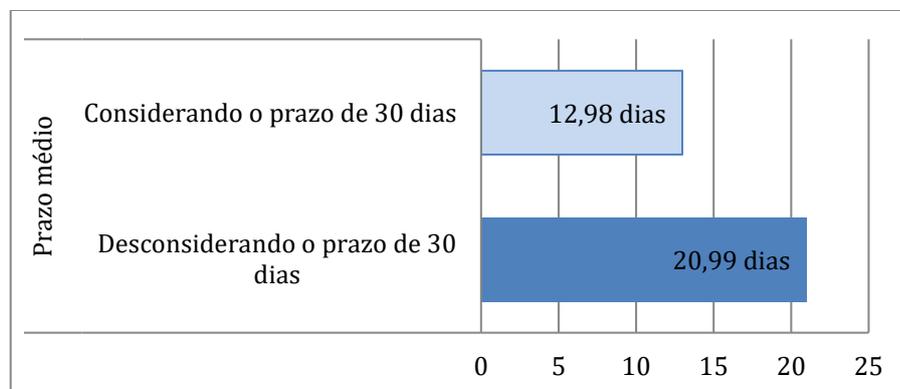
Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Dentre as universidades inqueridas na presente pesquisa, os maiores prazos médio, se consideramos todas as respostas recebidas, advindo após o limite legal (de 30 dias), foi de 69,33 dias (UFPI) e 26 dias (UFAL), e os menores foi de 1 dia (UFRN) e 9 dias (UFPE), entretanto, considerando apenas as respostas válidas, recebidas em até 30 dias (limite legal), os maiores prazos médio foi de 21,33 dias (UFC) e 20 dias (UFAL) e os menores foi de 1 dia (UFRN) e 9 dias (UFPE). A UFRN e a UFPE alcançaram o melhor índice de atendimento. A UFRN respondeu todos os 3 pedidos de informação, não prorrogou o prazo de nenhum pedido e o tempo de resposta foi em média de um dia. O segundo lugar ficou a UFPE, que também respondeu todas as solicitações sem prorrogar o prazo, mas com média de resposta um pouco superior, nove dias. Ver Gráfico 2, acima e Tabela 3, abaixo para todos os detalhes.

Salienta-se que, alguns resultados aqui apresentados corroboram com os achados encontrados por Santos (2016), quando observou que o tempo médio de resposta de algumas instituições eram relativamente alto, chegando ao extremo na UFPI que teve como tempo médio 350,10 dias e sem nenhum registro de prorrogação registrado (SANTOS, 2016). Como se observa nos resultados da presente pesquisa, a UFPI se mantém com o maior tempo médio de resposta, 69,33 dias. Os dados atuais também legitimam o que já havia sido constatado por Santos (2016), de que a UFPI não teve qualquer registro de pedido prorrogado e teve tempo de resposta acima do determinado por LAI. Como se nota, a UFPI continua com mesma a prática: não solicita prorrogação e mantém o alto tempo de resposta, bem além do prazo máximo de 30 dias da LAI, demonstrando mais uma vez, o descumprimento dos prazos e determinações - prorrogação por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa -, previstos na LAI (BRASIL, 2011).

Posteriormente, Klein (2018) em levantamento realizado, aponta que a UFPI é a instituição menos transparente, no tocante à transparência ativa e passiva. Para Klein (2018), no caso da UFPI, tal resultado poderá influenciar a sociedade local no sentido de exigir mais transparência da instituição, utilizando-se do controle social para elevar as responsabilidades do agente perante o principal, atentando mudanças de comportamento nos seus dirigentes para que possam alcançar níveis mais altos de transparência pública. Observa-se também que os resultados da UFPI apresentados aqui corroboram com o ranking do Painel Lei de Acesso à Informação (a UFPI ficou em último lugar no ranking de tempo médio de resposta no período de 15/05/2012 a 26/07/2020).

Gráfico 3 - Prazo médio de resposta de todos os pedidos



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Considerando todas as respostas recebidas, passado excessivo tempo após o limite legal (de 30 dias), o prazo médio foi de 20,99 dias, superior àquele obtido por Michener,

Contreras e Niskier (2018), de 18 dias, entretanto, se considerarmos o prazo de 30 dias (20 dias + prorrogação de 10 dias), o prazo médio de resposta foi de 12,98 dias. Ver Gráfico 3, acima.

4.1.3 Grau de precisão da resposta

Tabela 2 - Cálculo do grau de precisão

Sigla do órgão	Pedido 1	Pedido 2	Pedido 3	Grau de precisão (desconsiderando o prazo de 30 dias)
UFAL	100	100	100	100%
UFBA	0	50	100	50%
UFC	100	100	100	100%
UFMA	0	100	100	66,66%
UFPB	100	100	100	100%
UFPE	100	100	100	100%
UFPI	100	100	100	100%
UFRN	100	100	100	100%
UFS	100	100	100	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Com relação à métrica precisão, 90,74% das respostas foram precisas, quando consideramos a correspondência entre o que foi solicitado e o que foi respondido. Todavia para sete universidades, o grau de precisão foi de 100%: UFAL, UFC, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS. Isso quer dizer as instituições responderam adequadamente e corretamente todas as questões. Os mais mal colocados neste quesito foram: UFBA (precisão de 50%) e UFMA (66,66%). Ver Tabela 2, acima.

Tabela 3 - Prazos médios, taxa de resposta, respostas recebidas, válidas e precisão

Sigla do órgão	Nº de pedidos enviados	Nº de respostas válidas	Respostas válidas (considerando o prazo de 30 dias)		Nº de respostas precisas	Grau de precisão	Respostas recebidas (desconsiderando o prazo de 30 dias)	
			Taxa de resposta	Prazo médio (em dias)			Taxa de resposta	Prazo médio (em dias)
UFAL	3	2	66,66%	20	3	100%	100%	26
UFBA	3	3	100%	14	1	50%	100%	14
UFC	3	3	100%	21,33	3	100%	100%	21,33
UFMA	3	2	66,66%	12	2	66,66%	100%	18,66
UFPB	3	3	100%	12	3	100%	100%	12
UFPE	3	3	100%	9	3	100%	100%	9
UFPI	3	1	33,33%	10	3	100%	100%	69,33
UFRN	3	3	100%	1	3	100%	100%	1
UFS	3	3	100%	17,66	3	100%	100%	17,66
Total	27	23	85,18%	12,98	19	90,74%	100%	20,99

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Sobre a natureza das respostas aos pedidos realizados, com relação ao pedido 1, tratava-se de solicitações de informações sobre ensino: a) data de criação (fundação) da instituição; b) número de cursos de graduação ofertados em 2019; c) número de cursos pós-graduação *lato sensu* e *strictu sensu* ofertados em 2019; d) número de cursos de ensino básico ofertados em 2019; e) número de cursos de ensino técnico-profissionalizante ofertados em 2019; e f) número de discentes, servidores docentes e técnico-administrativos em 2019.

De um modo geral, estas informações estão disponíveis no histórico institucional, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), na UF em Números³⁴, no Anuário Estatístico³⁵, no Relatório de Gestão e no Portal de Dados Abertos, ou em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades (BRASIL, 2011).

Ressalta-se que o Portal Brasileiro de Dados Abertos (<https://dados.gov.br/>) é uma ferramenta cujo objetivo principal é disponibilizar para toda a comunidade dados e informações públicas de diversos órgãos e entidades públicas, possibilitando a concretização do acesso à informação (regulamentado pela Lei nº 12.527/2011) e o acompanhamento do funcionamento do órgão ou entidade pública. O portal também tem o objetivo de promover a interlocução entre atores da sociedade e com o governo para pensar a melhor utilização dos

³⁴Espaço que contém informações sobre os principais números da instituição.

³⁵Publicação que apresenta um conjunto de dados estatísticos representativos do desempenho da instituição relacionado ao ensino, à pesquisa e à extensão. O anuário consolida os dados estatísticos num período específico, além de sistematizar a informação de forma a torná-la mais compreensível para o público externo.

dados, promovendo impactos positivos sob os pontos de vista social e econômico. É relevante ressaltar que dentre as universidades pesquisadas, apenas a UFPE, UFRN e UFS possui portal de dados próprios³⁶.

Portanto, as informações solicitadas estavam disponíveis, bastando à instituição enviar as informações solicitadas ou orientar, com precisão, sobre como acessá-las por meio da internet, indicando o link específico no qual as informações se encontram ou, ainda, um passo a passo sobre como localizá-las (BRASIL, 2011, CGU, 2017; SCHNEIDER; XAVIER, 2018). A seguir, uma compilação das informações prestadas pelas universidades.

A UFAL e a UFC responderam objetivamente todos os itens. Adicionalmente a UFAL informou, que as informações solicitadas podem ser obtidas no ato normativo de criação da Universidade (Lei nº 3.867, de 25 de janeiro de 1961) e diretamente no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)³⁷ e a UFC informou, que os diversos quantitativos podem ser obtidos diretamente no PDI e no Anuário Estatístico da UFC³⁸.

A UFBA informou que através da publicação UFBA em Números, disponível no link <https://proplan.ufba.br/estatisticas/ufba-em-numeros>, podemos encontrar as informações solicitadas. Contudo, ao acessarmos o link informado, encontramos apenas as informações referentes à UFBA em Números 2019, Ano Base 2018. Através de recurso interposto, solicitamos as informações estatísticas referentes à UFBA em Números 2020, Ano Base 2019. Contudo, em resposta ao recurso, fomos informados que às informações solicitadas que, no momento, os dados relativos ao ano de 2019 ainda estão sendo tratados pela equipe responsável, pois correu um atraso no atendimento dessa demanda em virtude da suspensão das atividades presenciais na UFBA devido às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19). Entretanto, a UFBA informou o trabalho estava em fase de finalização e em breve será disponibilizado no site da instituição.

A UFMA informou que através da publicação Relatório de Gestão, disponível no link https://portais.ufma.br/PortalUfma/paginas/documentos/doc_rel_gestao.jsf podemos encontrar as informações solicitadas. Contudo, ao acessarmos o link informado, encontramos apenas as informações referentes ao Relatório de Gestão 2018 - UFMA. Através de recurso interposto, solicitamos o Relatório de Gestão 2019 - UFMA. Contudo, em resposta ao recurso, fomos

³⁶ Ver: Painel Monitoramento de Dados Abertos, acessível em <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>.

³⁷ Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13867.htm e <https://pdi.ufal.br/pdi-2019-2023>

³⁸ Ver: <http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/313-plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi> e <http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/322-anuario-estatistico>

informados que às informações solicitadas podem ser obtidas na página inicial da Procuradoria Educacional Institucional³⁹, nas abas: Histórico Institucional, Legislação e UFMA em Números, este último com quantitativo de docentes, técnicos e séries históricas.

Entretanto, também fomos informados que os dados referentes a 2019 ainda estão sendo inseridos, visto que a alimentação dos mesmos depende da consolidação e auditoria junto aos diferentes órgãos e sistemas do Ministério da Educação, como é o caso, por exemplo, de dados referentes a docentes, técnicos e discentes, que são oriundos do Censo da Educação Superior, cuja edição de 2019, só foi completamente finalizada pelo INEP recentemente, e, portanto, ainda estão em processo de alimentação das informações referentes aos diferentes indicadores que dele constam. Salienta-se que tanto a UFBA quanto a UFMA responderam as solicitações, no entanto, as informações disponíveis para acesso não estava atualizadas, em consonância com o disposto na LAI.

A UFPB respondeu esclarecendo que todas as informações requeridas podem ser obtidas no Relatório de Gestão 2019 (aprovado pelo Conselho Curador e Conselho Universitário (CONSUNI) e encaminhado ao Tribunal de Contas da União, em 02 de julho de 2020, para análise técnica)⁴⁰. A instituição, além disso, incluiu a indicação das páginas do Relatório onde é possível encontrar as informações solicitadas.

A UFPE e a UFPI responderam expressamente todos os itens. A UFPE informou adicionalmente, que os dados solicitados estão disponíveis em transparência ativa⁴¹. E por fim, a UFRN informou que através do Histórico Institucional e do Portal de Dados Abertos da UFRN podemos encontrar as informações solicitadas⁴². Observem que essa é uma possibilidade apontada, por Paes (2011), disponibilizar um máximo de dados abertos, de maneira que os requerentes possam utilizar os dados da forma que mais precisarem.

Com relação ao pedido 2, que versava solicitações de informações sobre os grupos de pesquisa e laboratórios da instituição: a) número de grupos de pesquisa registrados no CNPQ; b) número de pesquisadores, estudantes e técnicos participantes dos grupos de pesquisa no ano de 2019; e c) quantidade de laboratórios no ano de 2019, observamos que as universidades UFAL, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI e UFRN responderam precisamente todas as questões.

³⁹ Ver: https://portais.ufma.br/PortalUfma/paginas/pagina_interna.jsf?pagina=142&tipo=30>

⁴⁰ Ver: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/menu/ploplan/relatorio-de-gestao>

⁴¹ Nos links <https://www.ufpe.br/institucional/estatuto-e-regimento> e <https://www.ufpe.br/proplan/informacoes-gerenciais>.

⁴² Nos links <https://www.ufrn.br/institucional/sobre-a-ufrn>, <http://dados.ufrn.br/dataset/cursos-ufrn>, <http://dados.ufrn.br/dataset/discente>, <http://dados.ufrn.br/dataset/docentes> e <http://dados.ufrn.br/group/pessoas>

Adicionalmente, a UFPB informou ainda, que as informações referentes aos laboratórios podem ser obtidas na publicação UFPB em Números 2019⁴³; a UFPE informou também, que os dados relacionados aos grupos de pesquisa foram obtidos no Diretório dos Grupos de Pesquisa (DGP)/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e que o CNPq, que não realiza Censo do DGP desde 2016; e a UFRN informou ainda, que os dados solicitados podem ser acessados diretamente por meio da página pública do DGP/CNPq, acessando a funcionalidade “consultar grupos” e aplicando os filtros desejados.

A UFS respondeu expressamente todas as questões, com as informações referentes aos Grupos de Pesquisa da UFS, cadastradas no Sistema de Integrado de Gestão das Atividades Acadêmicas (SIGAA) e a quantidade de Condomínios de Laboratórios de Multiusuários (CLM). Informou, além disso, que os CLM constituem-se na associação de laboratórios de pesquisa, visando o compartilhamento de recursos de modo a aglutinar as linhas de pesquisa e equipamentos, de pequeno, médio e grande porte, destinados à realização de experimentação científica ou tecnológica.

Destoou das respostas acima, o retorno da UFBA. A resposta fornecida pela UFBA não contemplou por completo aquilo que foi perguntado, contudo, o órgão apresentou uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação:

É mister afirmar que estamos em pleno acordo com a sua observação a respeito aos grupos de pesquisa, quando diz de sua relevância para a pesquisa científica e tecnológica no âmbito das comunidades de investigadores, quer no país quer no exterior. De fato, além de favorecer a troca de conhecimentos e propiciar o estabelecimento de parcerias acadêmicas e profissionais, como bem afirma a senhora, os grupos de pesquisa e laboratórios são essenciais para uma das missões precípua da universidade, que é a da construção do conhecimento novo. Ademais, é de nosso interesse dar-lhe as condições e informações para obter os dados que refere em sua solicitação, entretanto é oportuno lembrar que a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, já citada em seu pedido e que acertadamente garante ao cidadão o acesso às informações da administração pública, reza, no 6º parágrafo de seu Art. 11º. que:

“Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.”

A referência da Lei à importância de desonerar o órgão ou entidade pública é um dado importante, pois que, no caso específico da UFBA, que atualmente possui diversos grupos de pesquisa, cobrindo as mais variadas áreas do saber e congregando inúmeros estudantes, em distintos níveis de formação, professores, pesquisadores e técnicos, bem como colaboradores em outras instituições e no exterior, o desvio de servidores para operar com esse volume de informações

⁴³ Ver: <https://www.ufpb.br/acessoainformacao/contents/menu/acesso-a-informacao/ufpb-em-numeros>

visando a atender demandas, como a que está em tela, que não pertencem ao rol de suas funções específicas na instituição pública, considerando que todas as informações estão disponíveis em páginas eletrônicas inteiramente franqueadas ao cidadão, é, decerto, onerar um serviço indispensável à própria cidadania.

Assim é que indicamos à solicitante que busque as páginas eletrônicas do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq (<http://lattes.cnpq.br/web/dgp>) e utilize as diversas ferramentas de busca que esta plataforma coloca à disposição de quem tem interesse por esses dados, incorporando variadas opções e distintos filtros para especializar a busca. Tal expediente é o ideal para o levantamento de todas as informações a que se refere nas alíneas a) e b) em sua solicitação. Com respeito à questão colocada pela alínea c), esclarecemos que esta é uma informação da qual não dispomos em nossos bancos de dados, uma vez que o conceito de laboratórios é bem amplo e o número destes, ademais, está em contínua alteração. Explicando melhor: No que diz respeito ao conceito de “laboratório”, na universidade, ele não se atém apenas aos espaços físicos, como aqueles em que se desenvolvem as chamadas experiências de bancada, com o auxílio de equipamentos sofisticados, como pode ocorrer à maioria daqueles que mencionam essa noção; antes, essa noção está associada à própria ideia de “labor”, ou melhor, de “atividade”, uma vez que as diversas áreas de conhecimentos, desde as áreas das ciências fundamentais, passando pelas tecnologias, ciências sociais, humanas e da saúde, até a área das artes, se valem dessa noção para referir os seus ‘espaços’ de atividades, sejam estes apenas salas de reunião, estúdios, oficinas, palcos, ateliês, ou mesmo espaços virtuais.

Já no que se refere ao número de laboratórios, ele é dinâmico, pois que se altera constantemente em virtude na natureza mesma do fazer da pesquisa; que sempre está sujeita ao estabelecimento de novas parcerias e colaborações ou da constituição de novos grupos que congregam pesquisadores, incluído aí os estudantes, professores, técnicos e, muitas vezes também, a presença de visitantes no ambiente universitário. Por conseguinte, torna-se tarefa praticamente impossível precisar o número requerido pela alínea c), porém, cremos que não seria equivocado associar esse número àquele obtido pela resposta à alínea a), considerando que laboratórios estão, na mais das vezes, vinculados a grupos de pesquisa.

Mesmo após a interposição do recurso, solicitando novamente o número de laboratórios, ou onde podemos encontrar essa informaçãoemrelação de laboratórios da UFBA, a resposta enviada foi:

Reiterando e melhor esclarecendo o que fora afirmado na resposta anterior, o conceito de laboratório é compreendido pela academia no sentido amplo de espaço laboral, por conseguinte, abrange todos os empreendimentos e atividades associados ao fazer mesmo da pesquisa nos mais diversos campos do conhecimento. Por este motivo é que não podemos precisar o número de laboratórios que hoje atuam na instituição; além de eles serem dinâmicos, no sentido de que se montam e se rearranjam com extrema fluidez, os laboratórios não estão bem localizados o que dificulta sobremaneira responder à questão formulada. Esta é a razão pela qual a instituição não costuma fazer a contagem dos laboratórios que operam em seu ambiente.

Todavia, sugiro que a cidadã consulte a página eletrônica específica de cada uma das unidades da UFBA (ver no sítio geral da universidade); nelas será possível obter alguma informação acerca dos espaços físicos que abrigam laboratórios (notadamente aqueles que carecem do uso de equipamentos); ou seja, quando esses são locais específicos para uso em pesquisa, a exemplo, dos Institutos de Física, Química, Biologia, Geociências etc., ou ainda da Escola Politécnica, do Instituto de Ciências da Saúde etc. Todavia alerta para o fato de que esta informação será extremamente enviesada, pois que somente dará conta daqueles laboratórios que exigem, para o seu funcionamento, espaços físicos específicos, como, por exemplo,

aqueles que incluem equipamentos! Explico: muitas das atividades de pesquisa que se dão no campo das ciências humanas e sociais, bem como no campo das artes, e podemos mesmo incluir as áreas teóricas, como as matemáticas, não carecem de local físico específico nem de qualquer equipamento, pois que podem se desenvolver inteiramente em salas de aula não predestinadas àquelas atividades; todavia os grupos que militam nessas áreas costumam denominar-se de “laboratórios”. Como nossa instituição tem se pautado, ao longo de sua história, por não privilegiar este ou aquele campo do saber, tomamos com norma não fazer a contagem dos inúmeros espaços laborais que abrigamos, na certeza de que todos são igualmente relevantes.

Por fim, quanto ao conteúdo das respostas, o pedido 3 solicitou informações sobre: a) o setor responsável pela extensão e cultura na instituição; b) os números de: ações ou atividades de extensão desenvolvidas; estudantes, professores e técnicos envolvidos nas atividades de extensão; bolsas de extensão concedidas; e projetos de extensão cadastrados; e c) os equipamentos culturais, tais como museus, galerias, teatros, anfiteatros, salas de cinema, centros culturais, bibliotecas, além de corpos artísticos a exemplo de orquestras, corais, grupos de dança, de teatro, de música, coletivos de artes visuais, de poesia, dentre outros. A seguir, uma consolidação das informações prestadas.

A UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI e UFS responderam precisamente todos os itens. Aditivamente, a UFAL informou ainda, que mais dados sobre a extensão na UFAL podem ser obtidos no Relatório de Gestão 2019⁴⁴; e a UFBA informou também, que mais dados sobre equipamentos culturais reconhecidos como institucionais estão disponíveis no PDI e que há outros inúmeros projetos de extensão nas unidades acadêmicas, sobre os quais a Secretaria Executiva / Pró-Reitoria de Extensão não regulam.

A UFRN forneceu na sua resposta diversos links para as informações disponibilizadas em transparência ativa⁴⁵, o que é uma boa prática, ou seja, orientação sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada (BRASIL, 2011). Em síntese, tanto na Carta de Serviços ao Cidadão da UFRN quanto no Portal de Dados Abertos da UFRN podemos encontrar as informações solicitadas. Mas a forma como a resposta veio levantou outro ponto, o envio de inúmeros links, para pergunta considerada básica e simples. Em outras palavras, a instituição pareceu preferir pecar pelo excesso, em uma visão errada de que ser transparente se resume a enviar o maior número possível de links como resposta ao solicitante, sejam eles compreensíveis ou não.

⁴⁴ Ver: <https://ufal.br/transparencia/relatorios/gestao>

⁴⁵ Nos links <http://dados.ufrn.br/group/extensa>, <http://dados.ufrn.br/dataset/bolsas-de-apoio>, https://sigaa.ufrn.br/http://sisbi.ufrn.br/bczm/pagina.php?a=e_organizacional, <http://www.cartadeservicos.ufrn.br/pagina.php?a=bibliotecas>, <http://nac.ufrn.br/nac/>, <http://www.cartadeservicos.ufrn.br/pagina.php?a=museus>, <http://www.cartadeservicos.ufrn.br/atividades.php>, <http://www.cartadeservicos.ufrn.br/pagina.php?a=bibliotecas>, <http://www.cartadeservicos.ufrn.br/pagina.php?a=editora> e http://www.cartadeservicos.ufrn.br/pagina.php?a=tvu_fmu

Portanto, uma vez concluída a análise dos resultados deste trabalho, pode-se confirmar que as universidades parecem comprometidas com a transparência passiva, e os dados apresentaram elevada porcentagem de respostas dentro do levantamento realizado, visto que a maioria das universidades analisadas cumpriu com os princípios da transparência passiva contidos na Lei de Acesso à Informação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito ao acesso à informação, a transparência e a publicidade dos atos públicos decorrem diretamente das noções de regime democrático, de República, de legalidade e de Estado de Direito: portanto, não precisariam sequer de disposição constitucional expressa e muito menos de decreto ou lei para se impor a todas as autoridades públicas dos três poderes, tal compromisso. Em particular, o livre acesso aos dados públicos facilita o controle social, fortalece a democracia participativa e valoriza a cidadania, imprescindíveis para concretização dos direitos humanos fundamentais.

Todavia, a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), entrou em eficácia em maio de 2012, com objetivos vastos, não somente instituir direitos precisos à informação via transparência ativa ou passiva. Contrariamente, trata-se de uma política definida de mudança na forma de tratar as informações do poder público. Suas disposições são organizadas e articuladas como parte integrante de uma política de incentivo à cultura da transparência, tanto no sentido de proporcionar maior transparência por parte dos órgãos públicos, como também na acepção de incentivar os cidadãos a buscarem as informações e tomarem ciência das ações da administração pública. As melhorias proporcionadas pela Lei de Acesso à Informação e suas inovações no ordenamento jurídico são importantíssimos.

Nesse ensejo, esse trabalho teve por objetivo analisar se as universidades federais do Nordeste do Brasil são transparentes, em relação à transparência passiva estabelecida pela Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, considerando como parâmetros todos os instrumentos, etapas e procedimentos descritos nesse trabalho, foi possível atender ao objetivo central: avaliar o cumprimento de obrigações vinculadas à transparência passiva em nove universidades federais da região Nordeste. Nesse sentido a LAI foi abordada, seus artigos diretamente relacionados à pesquisa esmiuçados, e um grupo da administração pública focado.

Os resultados alcançados ofereceram fundamento para considerações significativas. Em relação aos resultados da transparência passiva, as nove universidades pesquisadas responderam aos pedidos, a maioria dentro do prazo legal (30 dias), com exceção da UFAL, UFMA e UFPI que superaram em muito o prazo máximo de trinta dias previsto na LAI. Certamente, as universidades parecem comprometidas com a transparência passiva, e os dados revelaram alta porcentagem de respostas dentro do levantamento realizado. Considerando todas as respostas recebidas, passado excessivo tempo após o limite legal (20

dias + prorrogação de 10 dias), a taxa de resposta foi de 100%. Das 27 respostas, 23 foram consideradas válidas (30 dias), portanto, a taxa de resposta (quando se considera o critério de resposta válida, qual seja, pedidos respondidos no prazo de 30 dias) foi de 85,18%.

Quanto ao prazo de resposta, considerando todas as respostas recebidas, passado excessivo tempo após o limite legal (30 dias), o prazo médio foi de 20,99 dias, entretanto, se considerarmos o prazo de 30 dias (20 dias + prorrogação de 10 dias), o prazo médio de resposta foi de 12,98 dias. Com relação à métrica precisão, a média foi de 90,74%. As universidades foram consideradas transparentes, pois o retorno às solicitações de acesso à informação foi satisfatório. E as informações não foram apenas divulgadas, mas também processadas e compreendidas (HEALD, 2006 apud ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Destaca-se aqui, negativamente, que entre as instituições analisadas, a UFPI foi uma das instituições com maior tempo de respostas aos pedidos, apresentando tempo médio de 69,33 dias, o que evidencia o descumprimento dos prazos e determinações previstos no artigo 11º da LAI.

Portanto, este trabalho mostra-se relevante, principalmente ao realizar uma avaliação de transparência pública de uma determinada amostra de autarquias da administração pública federal sob uma das iniciativas prevista na LAI, a transparência passiva. Desse modo, a pesquisa avaliou as universidades federais da região Nordeste com o maior quantitativo de pedidos de acesso à informação registrados no Painel Lei de Acesso à Informação (UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UFRN e UFS).

Além disso, o trabalho mostra-se relevante e útil aos gestores públicos, em especial pelos indicadores válidos, vastamente empregados pela literatura: taxa de resposta, prazo médio de resposta e grau de precisão da resposta (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014; BORGES, 2015; MONCAU *et al*, 2015; MICHENER, 2016; MARINHO, 2017; MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2017; SILVA, 2017; MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2018; ARAÚJO, 2019), que podem ser replicados a outras instituições governamentais, dado que se fundamenta em regulamento preexistente, como a LAI, e as quais são aplicáveis aos órgãos e entidades públicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto para Tribunais de Contas e ao Ministério Público.

A literatura sobre análises abrangentes divulgadas sobre o funcionamento da LAI, notadamente no que tange a transparência ativa e passiva vem se desenvolvendo e crescendo. Todavia, ainda são insuficientes os esforços na direção de se averiguar qualitativamente, a partir da percepção dos destinatários da norma, a efetivação da LAI e seu funcionamento nos

diversos órgãos públicos federais, estaduais e municipais. Melhorias neste sentido são necessárias, pois permitem compreender os determinantes (os motivos do sucesso e insucesso) dos resultados obtidos em termos de transparência ativa e passiva (eficácia), já mensurados em diversos estudos, que aplicam distantes métricas, como a Escala Brasil Transparente, da CGU, ou as métricas do Programa de Transparência Pública da FGV.

Espontaneamente, a construção desta pesquisa apresentou algumas limitações. A primeira limitação refere-se aos meses em que a coleta de dados da pesquisa foi realizada: 2020, ano da pandemia do coronavírus (COVID-19), que pode ter impactado a qualidade e o atendimento das solicitações. Outra limitação relaciona-se à celeridade das mudanças das novas tecnologias de informação e das próprias informações, cada vez mais dinâmicas e demandadas pela sociedade. A última limitação refere-se à migração, realizada em meio à pandemia, do principal sistema de acesso à informação do país, o e-SIC, pelo Fala.Br, plataforma integrada com a Ouvidoria, executada pela Controladoria Geral da União (CGU) em agosto de 2020.

Como oportunidade de estudos futuros identificamos a possibilidade de ampliar a pesquisa nas demais instituições de ensino superior ligadas ao Ministério da Educação, mas não abrangidas aqui, como as universidades estaduais, municipais e os institutos federais com cursos de nível superior, das demais regiões do Brasil, seja pela própria pesquisadora em futuros estudo, seja por outros pesquisadores. Além de investigar como as informações solicitadas por meio da transparência passiva vêm influenciando a atualização dos sítios que fornecem ao cidadão informações (transparência ativa).

Por fim, para atender aos objetivos do Mestrado Profissional, foram elaborados os seguintes produtos: (1) a constituição de uma base de dados original, hospedada em plataforma eletrônica de acesso público⁴⁶ com os dados obtidos através dos pedidos de acesso à informação enviados e respondidos pelas universidades pesquisadas; (2) disponibilização, nesta mesma plataforma, dos tratados internacionais que preveem o direito à informação e os instrumentos que tratam do acesso à informação e transparência da administração pública no Brasil; e (3) elaboração de um relatório, com os dados coletados sobre a transparência passiva nas universidades federais da região Nordeste, a ser enviado para todas as instituições analisadas, inclusive detalhando os indicadores de cada uma.

⁴⁶ Ver: <<https://osf.io/jr9x2/>>.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Ruth Mayara Guedes de Andrade. **Gestão da informação pessoal realizada em universidade federal**: resultado de auditoria baseada em riscos. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/30921>
- ALVES, D. P. Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. **Prevenção e combate à corrupção no Brasil**. 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <https://bityli.com/NsdFH>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- AMORIM, P. K. D. F. **Democracia e internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7157>. Acesso em: 09 fev. 2021.
- ANDRADE, T. S. **Desafios e possibilidades para o acesso às informações públicas e a transparência ativa na Universidade Federal de Juiz de Fora, MG**. 2020. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/12204>. Acesso em: 20. jan. 2021.
- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acesso em: 09 fev. 2021.
- ARAÚJO, S. C. P. G. A importância da lei de acesso à informação para a transparência e accountability democrática. **Jus Navigandi**, 2015. Disponível em: <https://bityli.com/PxhkX>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- ARAÚJO, T. F. **Abordagem multidisciplinar para avaliação da Lei de Acesso à Informação**. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/PNmWc>. Acesso em: 09 fev. 2021.
- ARAÚJO, T. F.; MELLO, M. T. L. Avaliação da Lei de Acesso à Informação brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, 2016, p. 113-134. Disponível em: <https://bityli.com/jDMNd>. Acesso em: 09 fev. 2021.
- ARRUDA, W. S. **Dados abertos governamentais**: uma proposta de classificação e estruturação para abertura dos dados de IFES. 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP). Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/handle/tede2/8238>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- ARTIGO 19. **Balço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação pública**. 2013. Disponível em: <https://bityli.com/FtJ9W>. Acesso em: 15 out. 2019.
- ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação pública em 2013**. 2014. Disponível em: <https://bityli.com/n01cx>. Acesso em: 15 out. 2019.

ARTIGO 19. **Por dentro do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e- SIC):** uma guia para gestores públicos. 2019. Disponível em: <https://bityli.com/p1C3B>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://bityli.com/5HuTF>. Acesso em: 30.12.2019.

BARROS, S. R. M. **A transparência passiva na Universidade Federal da Paraíba.** 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017. Disponível em: <http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/handle/tede2/8238>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BATISTA, M. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros:** fatores internos e externos. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <https://bityli.com/twjiE>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015. Disponível em: <https://bityli.com/G4BeI>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes Fernandes da; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Interseções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. **Coletânea de Artigos da Pós-Graduação em Ouvidoria Pública.** Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504/284

BORGES, E. B. P. **Transparência da governança florestal na Amazônia:** uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15476>. Acesso em: 09 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.482**, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 novembro 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm

BRASIL. **Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.755**, de 16 de dezembro de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19755.htm. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 131**, de 28 de junho de 2017. Dispõe sobre o mestrado e o doutorado profissional. Disponível em: <https://bityli.com/yRnUd>. Acesso em 15 jan. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 389**, de 23 de março de 2017. Dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu. Disponível em: <https://bityli.com/inend>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998. Disponível em: <https://bityli.com/A6LpP>. Acesso em 15 fev. 2021.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <https://bityli.com/6hGAn>. Acesso em 20 jan. 2021.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coords.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI e Artigo 19, 2009. Disponível em: <https://bityli.com/X0Yzr>. Acesso em: 30 ago. 2019.

CHAVES, P. C. B.; QUEIROZ, A. B. Uma avaliação da transparência passiva dos Legislativos estaduais e distrital. **Cadernos da Escola do Legislativo**. v. 20, n. 34, p. 41-90, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/eOJMz>.

CLÈVE, C. M.; FRANZONI, J. A. Administração pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 15, n. 79, 2013. Disponível em: <https://bityli.com/KxELO>. Acesso em: 30 ago. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <https://bityli.com/6ZbIN>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Orientação para Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. Brasília: CGU, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasília: CGU, 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Escala Brasil Transparente**. 2015. Disponível em: <https://bityli.com/ZHC9W>. Acesso em: 30 nov. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Coletânea de Acesso à Informação**. 4ª edição. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29797>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na administração pública federal**. 3ª edição. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29957>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual do Fala.BR**: módulo acesso à informação, guia para SICs. Versão 2.0. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46648>. Acesso em: 23 out. 2020.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2014.

DIAS, T.; RODRIGUES GARCIA, A. B.; CAMILO, N. Una mirada sobre el gobierno abierto a nivel subnacional: el índice institucional del gobierno municipal abierto en las principales ciudades de Brasil. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 6, n. 111-115, p. 83-100, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/gcgC2>. Acesso em: 23 out. 2020.

DREHMER, A. F.; RAUPP, F. M. Transparência passiva, formalismo e os poderes estaduais brasileiros. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 20, n. 1, p. 273-291, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/FPw6o>. Acesso em: 16 jan. 2020.

DUTRA, L. P. **Direito à informação em pauta: os usos da lei de acesso por jornalistas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>. Acesso em: 09 fev. 2021.

ESCALERAS, M.; LIN, S.; REGISTER, C. Freedom of information acts and public sector corruption. **Public Choice**, v. 145, n. 3-4, p. 435-460, 2010. Disponível em: <https://bityli.com/Fpzk4>. Acesso em: 23 out. 2020.

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, V. S; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas da Administração Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013. Disponível em: <https://bityli.com/buPKc>. Acesso em: 16 jan. 2020.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 130-143, 2016. Disponível em: <https://bityli.com/Umljx>. Acesso em: 16 jan. 2020.

FIGUEIREDO FILHO, D.; LINS, R.; DOMINGOS, J.; N. ; SILVA, L. Seven reasons why: a user's guidet reproducibility and transparency. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, 2019.

FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014. Disponível em: <https://bityli.com/GopOU>. Acesso em: 16 jan. 2020.

FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. **Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency**. New York: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://bityli.com/tdGDV>. Acesso em: 23 out. 2020.

FURTADO, E. F. **Políticas públicas de informação no contexto da abertura do Estado: perspectivas sob a atuação da Universidade Federal do Ceará com a Lei de acesso à informação**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas).

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28426>. Acesso em: 12 jul. 2020.

GALLEGO, I; GARCÍA, I. M; RODRÍGUEZ, L. Universities' websites: disclosure practices and the revelation of financial information. **The International Journal of Digital Accounting Research**, v. 9, p. 153-192, 2009.

GAMA, J. R. **Instrumentos de transparência e acesso às informações públicas**: um estudo das demandas por informações contábeis nas universidades federais. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19201>. Acesso em: 11 jul. 2020.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M.. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**. 28, n. 1, p. 47-58, 2016. Disponível em: <https://bityli.com/dGe0B>. Acesso em: 16 jan. 2020.

GANDÍA, J. L.; MARRAHÍ, L.; HUGUET, D. Digital transparency and Web 2.0. Spanish city councils. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 28-39, 2016.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

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

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The Discovery of Grounded Theory**. Chicago: Aldine, 1967.

GRAU, N. C. La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construir leviabilidad? **Estado, Gobierno, Gestion Pública. Revista Chilena de Administracion Pública**. n. 8, 2006. Disponível em: <https://bityli.com/lzeoI>. Acesso em: 23 out. 2020.

GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas para reflexão e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, 2012. Disponível em: <https://bityli.com/L3oRu>. Acesso em: 05 nov. 2019.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B.P; VREELAND, J. R. Measuring transparency. **Political Analysis**, v. 22, n. 4, p.413-434, 2014. Disponível em: <https://bityli.com/hKg8a>. Acesso em: 23 out. 2020.

HOLZNER, B; HOLZNER, L. **Transparency in Global Change**: The Vanguard of the Open Society. University of Pittsburgh Press; 1. ed. 2006.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press, 2006.

JARDIM, J. M. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. **XVIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://bityli.com/95AYC>. Acesso em: 05 nov. 2019.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niteroi: EDUFF, 1999.

KING, G. Replication, Replication. **Political Science and Politics**, v. 28, n. 3, p. 444-452, 1995.

KLEIN, C. R. **Transparência da gestão pública das autarquias federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32187>. Acesso em: 16 nov. 2019.

LIMA, G. V.; DIAS, E. R. Sopesamento entre o princípio da publicidade e o direito à privacidade na sociedade informacional: uma crítica hermenêutica à aplicação da Lei de Colisão de Alexy no Brasil. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 5-20, abr. 2017. Disponível em: <https://bitly.com/EJdb7>. Acesso em: 15 mai. 2020.

LOGAREZZI, L. **Guia prático da Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: Artigo 19, 2016.

LOPES, A. I. S. BITTENCOURT, C. M. Formas de transparência da Lei de Acesso à Informação, e a concepção de transparência passiva como obstáculo para a busca de informações. In: **XV Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea e VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos**, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <https://bitly.com/VRlhJ>. Acesso em: 22 nov. 2019.

LYRA, R. P. **Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira**. In: LYRA, R. P (Org.). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.

MALIN, A. M. B. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: **Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012. Disponível em: <https://bitly.com/SNHC7>. Acesso em: 30 nov. 2019.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. *Metodologia Científica*. 2. ed. São Paulo: Altas, 1990.

MARINHO, T. C. **Saúde transparente: uma análise do cumprimento da Lei de Acesso a Informação nas instituições públicas federais de saúde**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19480>. Acesso em: 09 fev. 2021.

MARQUES, Maria Tereza. Direito à informação: Direito Fundamental base para a democracia. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Instituto Toledo de Ensino, 2000. Disponível em: <https://bitly.com/pX8dq>. Acesso em:

MATOS, A. S. **Estudo da transparência ativa de uma instituição de ensino superior com base na Lei de Acesso à Informação**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional). Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/977>. Acesso em: 12 jul. 2020.

MEDEIROS, C. G.; WACHELESKI, M. P. A Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência na administração pública. In: COUTINHO, A. L. C.; CALDAS, R. C. S.; KNOERR, F. G. **Direito e Administração Pública I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <https://bitly.com/GkFM0>. Acesso em: 22 jan. 2020.

MEDEIROS, I. L. G. **A promoção da transparência pública a partir das demandas de informações da sociedade: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/30622>. Acesso em: 09 fev. 2021.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55-75, 2014. Disponível em: <https://bitly.com/krnsW>. Acesso em: 30 mai. 2020.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009. Disponível em: <https://bitly.com/bMgOQ>. Acesso em:

- MELO, D. A. **Transparência da informação pública**: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9599>. Acesso em: 12 set. 2019.
- MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.
- MENDIETA, M. V.. **Transparencia y valor de la transparencia**. Marco conceptual. In: ASENSIO, R. J.; ÁLVAREZ, J. L.; MENDIETA, M. V. **La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012. Disponível em: <https://bitly.com/Ye7QJ>. Acesso em:
- MENDONÇA, G. O. A. **Acesso à informação pública na UFPB**: estudo de caso da Coordenação de Contabilidade e Finanças da PRA. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/9712>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- MICHENER, G (Org.). **Transparência local no Brasil**: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. Rio de Janeiro: FGV / Open Society Foundations, 2016. Disponível em: <https://bitly.com/94Ovm>. Acesso em: 17 jan. 2020.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, v. 49, p. 1-27, 2011.
- MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. Disponível em: <https://bitly.com/ZNbwF>. Acesso em: 09 set. 2019.
- MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. **Working Paper: Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da lei de acesso no Brasil**. Rio de Janeiro: Programa de Transparência Pública / FGV, 2017. Disponível em: <https://bitly.com/p3EHe>. Acesso em: 09 set. 2019.
- MICHENER, G.; MONCAU, L.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência**: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: FGV / Open Society Foundations, 2014. Disponível em: <https://bitly.com/hxGQX>. Acesso em: 04 set. 2019.
- MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, 2005, n. 25, pp. 25-38. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7066/5038>. Acesso em: 08 jan. 2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Ranking Nacional da Transparência**. 2015. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- MIRAGEM, B. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.
- MONCAU, L.; MICHENER, G.; BARROS, M.; VELASCO, R. B. **Avaliação de transparência do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <https://bitly.com/itx8M>. Acesso em: 16 out. 2019.
- MONTEIRO, A. **Aferição do grau de cumprimento às obrigações de transparência ativa constantes da Lei de Acesso à Informação por universidades federais do Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas,

Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12440>. Acesso em: 09 set. 2019.

MORONI, J. A. Os cinco eixos do controle social. In: CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coords.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI e Artigo 19, 2009. Disponível em: <https://bitly.com/X0Yzr>. Acesso em: 30 ago. 2019.

NUNES, C. C. S. **Gestão da informação na Pró-Reitoria de Graduação da UFRN**: contributo para promoção de uma cultura informacional voltada à transparência ativa. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27856>. Acesso em: 13 jul. 2020.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía Del Derecho**, Cidade do México, n. 14, p. 7-31, 2001. Disponível em: <https://bitly.com/kyvdN>. Acesso em: 05 nov. 2019.

OLIVEIRA, A. C. **Acesso à informação pública e transparência ativa**: um estudo do sítio institucional da Universidade Federal do Espírito Santo. 2017. Dissertação. (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/11365>. Acesso em: 11 jul. 2020.

OLIVEIRA, C. J. S. Garantia do direito à informação no Brasil: contribuições da Lei de Acesso à Informação. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 26, n. 117, 2013. Disponível em: <https://bitly.com/EgSVp>. Acesso em: 22. jan. 2020.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Open Data Handbook Documentation**. Release 1.0.0. Cambridge, UK, nov. 2012. Disponível em: <https://okfn.org/opendata/>. Acesso em: 2 set. 2020.

PADILHA, Homero; MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn. Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. MICHENER, Gregory (Ed.). **Transparência local no Brasil**: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. Rio de Janeiro: FGV Open Society Foundations, 2016.

PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, p. 407-423, 2011. Disponível em: <https://bitly.com/jbgjx>. Acesso em: 09 fev. 2021.

PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B; ROCHA, E. C.; DO CARMO, E. F. A importância da replicabilidade na ciência política: o caso do SIGOBR. **Revista Política Hoje**, v. 22, p. 213-229, 2013.

PEREIRA, R. A. **Acesso à informação e transparência**: um estudo na Universidade Federal de Viçosa, Campus Rio Paranaíba. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Rio Paranaíba. 2018. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/21583>. Acesso em: 13 jul. 2020.

PIERI, E. M. M. **Avaliação da implementação da transparência pública na Universidade Federal de Minas Gerais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/VAFA-BCLHP8>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PINHO, J. A. G.; WINKLER, I. Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação? In: **Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração (ANPAD)**, Rio de Janeiro, 2007. Anais... Rio de Janeiro, ANPAD, 2007.

PINTO, A. P. P. Respostas estratégicas às pressões externas de abertura de governo. **Anais do XVII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade**. Disponível em: <https://bitly.com/Np8A4>. Acesso em: 09 fev. 2021. Acesso em: 09 fev. 2021.

PINTO, A. P. P.; D. L. N. D. Respostas às pressões externas de implementação da transparência passiva. **Anais do X Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**. Disponível em: <https://bitly.com/BgSqN>. Acesso em: 09 fev. 2021.

PIOTROWSKI, S; G. G. VAN RYZIN. Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. **The American Review of Public Administration**, v. 37, n. 3, p. 306-323, 2007.

PIRES, K. M. **Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas**: os casos das universidades federais do Centro-Oeste. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34711>. Acesso em: 11 ago. 2020.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIERA, A. L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 135-146, abr. 2006. Disponível em: <https://bitly.com/qGyMm>. Acesso em: 09 fev. 2021.

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. Disponível em: <https://bitly.com/LD4kH>. Acesso em: 09 fev. 2021.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Gobierno abierto es la respuesta: Cuál era la pregunta? **Más poder local**, n. 12, 2012, p. 14-22. Disponível em: <https://bitly.com/Qd1Ag>. Acesso em: 09 fev. 2021.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 30, p. 34-52, 2016. Disponível em: <https://bitly.com/XdgsS>. Acesso em: 15 jan. 2020.

RIBEIRO, A. M. A. A necessária transparência pública na UFRJ para uma gestão democrática. **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, ano 1, v. 1, n. 2, 2017. Disponível em: <https://bitly.com/PpAiV>. Acesso em: 09 fev. 2021.

RODRIGUES, D. C. **Avaliação de transparência pública em universidades federais**: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22796>. Acesso em: 30 out. 2019.

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, nov. 2013. Disponível em: <https://bitly.com/Wb6Ig>. Acesso em: 05 nov. 2019.

RODRIGUES, R. C. **A Atuação da auditoria interna nas universidades federais brasileiras**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28900>. Acesso em: 11 ago. 2020.

RUSCHEL, Auro. **Lei de acesso à informação e lei geral de proteção de dados pessoais – conflito ou harmonização legal?** Disponível em: <https://auroruschel.com.br/lei-de-acesso-a-informacao-e-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-conflito-ou-harmonizacao-legal/>

SÁ, M. I. 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**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://bityli.com/RThg4>. Acesso em: 30 nov. 2019.

SANTOS, M. A. **Análise do serviço de informação ao cidadão das instituições federais de ensino da região Nordeste**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18672>. Acesso em: 15 set. 2019.

SANTOS, H. R. L. **Lei de Acesso à Informação e Comunicação em universidades federais: conexões, perspectivas e desafios**. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34772>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SARACENO, R. D. F. **A Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal da Bahia: transparência passiva, ativa e percepção dos servidores**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30540>. Acesso em: 09 fev. 2021.

SCHNEIDER, L. G.; XAVIER, V. C. S. **O direito de acesso à informação no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2018. Disponível em: <https://bityli.com/OKFLh>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SEIFFERT, C. C. **Acesso e transparência ativa de informações e documentos do IFRS através da plataforma arquivística ATOM**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Patrimônio Cultural). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/17426>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SILVA, F. C. D. C.; MACEDO, F. **Controle e reforma da administração no Brasil. XXII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, Foz de Iguaçu, 1998. Disponível em: <https://bityli.com/uh9iP>. Acesso em: 14 dez. 2019.

SILVA, L. J. **Transparência pública: análise sobre as práticas dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/23212>. Acesso em: 13 nov. 2019.

SILVEIRA, M. A. K. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 231-260, 2012. Disponível em: <https://bityli.com/PEiEL>. Acesso em: 30 set. 2020.

SOUZA, D. F. **Transparência ativa para acesso à informação: uma proposta de modelo com os temas prioritários em Instituições Federais de Ensino Superior**. 2018. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP). Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/handle/tede2/7608>. Acesso em: 11 jul. 2020.

VENTURA, K. S. **Entre o acessável e o acessível: implicações dos padrões de acessibilidade para o acesso às informações públicas em universidades federais brasileiras**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal de Pernambuco,

Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16944>. Acesso em: 11 jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG), Secretaria Geral da Presidência (SEGEPRES), 2018. (Relatório Sistêmico de Fiscalização). Disponível em: <https://bitly.com/ilx02>. Acesso em: 09 jan. 2020.

WONS, Leonardo; BORGES, André Leonardo Pitangueira; OLIVEIRA, Pamela Danelon Reina Justen de. Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações. **Revista Tuiuti: Ciência e Cultura**, v.6 n.60, p.175-200, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://interin.utp.br/index.php/h/article/view/2318>

XAVIER, Marcelo Augusto Pedreira. Proteção de dados pessoais e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD. **Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 77-89, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/67>

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19202>. Acesso em: 10 set. 2019.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. **Biblios (Peru)**, n. 61, p. 1-18, 2015. Disponível em: <https://bitly.com/Y35df>. Acesso em: 28 jul. 2020.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://bitly.com/i9JxE>. Acesso em: 30 set.. 2020.

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. Disponível em: <https://bitly.com/LZrWU>. Acesso em: 15 jan. 2020.