

APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO

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

RESUMO

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

1 – INSTITUIÇÃO/SETOR.

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

Tabela 1 - Instituições e Setores Analisados

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

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

Elaborada com dados da pesquisa (2021)

2 - PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

Usuários Internos e Externos das Instituições.

3 - DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

No que se refere ao tema transparência pública e as possibilidades de seu atendimento, é possível identificar um viés que pode ser indicado pela iniciativa do gestor, transparência ativa, e outro que passa pelo questionamento do cidadão, transparência passiva (YAZIGI, 1999). De acordo com Resende e Nassif (2015) a primeira é promovida, por exemplo, pelos Portais de Acesso à Informação Pública, ela é chamada ativa, pois independe da solicitação específica de algum cidadão. Já a segunda, seguem os autores, é a obrigação que os governos têm de atender toda e qualquer solicitação, por mais específica que seja, desde que formalmente

solicitada e que não esteja no rol das informações classificadas como sigilosas (RESENDE e NASSIF, 2015).

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

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

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

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

4 - OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo foi o de analisar as solicitações decorrentes dos instrumentos de transparência passiva de Universidades Públicas Federais, para através das mesmas, identificar os possíveis limites estabelecidos na apresentação das informações públicas de forma proativa por estas instituições de ensino superior.

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

5 - ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

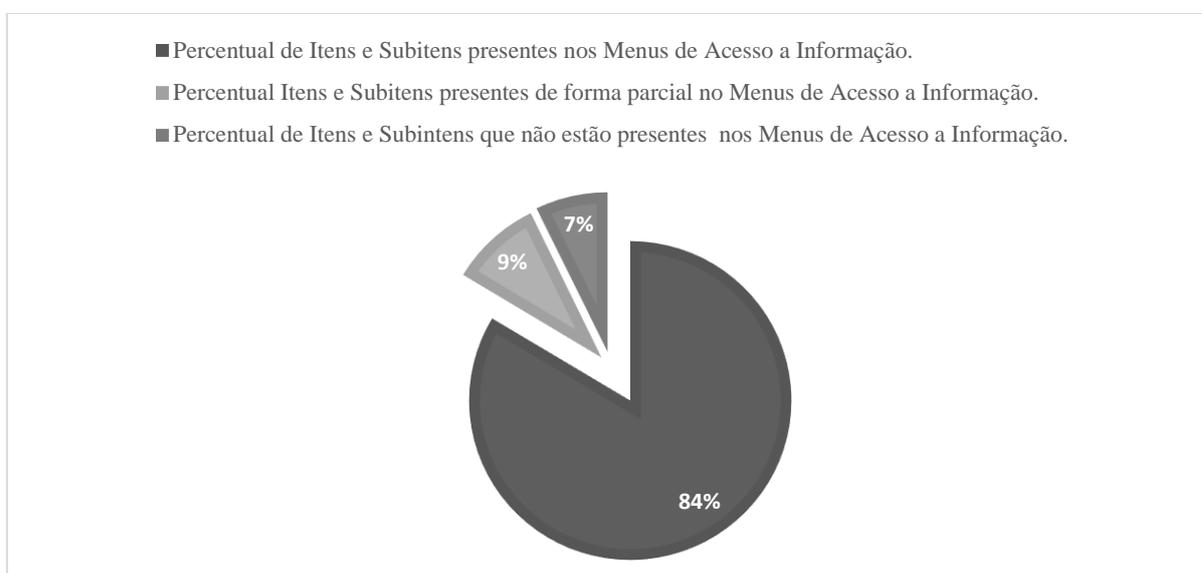
Esta seção está separada, para um melhor entendimento, em duas partes na primeira estão descritos os aspectos relacionados a transparência ativa e na sequencia os relacionados a transparência passiva.

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

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

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

Gráfico 1 - Percentual de itens e Subitens indicadores de transparência ativa que em média estão presentes, presentes parcialmente ou não estão presentes nos Sítios Eletrônicos da Instituições analisadas.



Elaborado com dados da pesquisa (2021).

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

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

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

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

Outrossim, pode-se observar que todas as instituições adotaram, conforme preconiza o Decreto 8.777/16 (BRASIL, 2016a), a sua “Política de dados abertos”. No entanto, quando a análise recai sobre a disposição dos “Relatórios em diversos formatos eletrônicos”, que na realidade é a essência desta política, a prática, como já se indicou, não se evidencia tão animadora. Em síntese, dos 11 itens que formam o menu de acesso à informação 6 estão presentes em todas as instituições, enquanto dos 42 subitens apenas 4 compõem de maneira plena seu respectivo item.

Nessa perspectiva, e, a partir do que foi apresentado, é possível concluir que existem alguns aspectos relacionados a transparência ativa e como ela se apresenta nos sítios eletrônicos

das instituições analisadas que acabam fomentando a procura de informações por intermédio dos mecanismos oferecidos pela transparência passiva.

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

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

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

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

Categorias	Solicitações Totalmente ou Parcialmente Atendidas	% Sobre as Solicitações Total ou Parcialmente Atendidas.
Administração	8.695	41,13
Trabalho	4.480	21,19
Educação	3.725	17,62
Pesquisa e Desenvolvimento	3.065	14,50
Proteção Social	1.176	5,56
Total	21.141	100,00

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

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

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

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

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

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

Dessa forma, conforme os trabalhos de Rodrigues (2013); Souza, Damasceno e Cavalcanti (2013); Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) a existência de instrumentos legais que obriguem a transparência ativa não é garantia, pelo menos em um curto prazo, de sua implementação de forma integral. Mas independentemente das considerações pontuais, a serem verificadas, o que se pode extrair do contexto analisado é que “o grande número de demanda

dirigida às universidades parece refletir o entusiasmo da sociedade com o início de uma política mais clara de direito à informação no Brasil [...]” (GAMA e RODRIGUES, 2016 p. 55).

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

6 RECOMENDAÇÃO DE INTERVENÇÃO.

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

Quadro 1 - Diagnóstico da Situação Problema e as Recomendações.

Diagnóstico da Situação-Problema		Propostas de Ajuste
Dados Abertos	Relatórios em diversos formatos eletrônicos	Disponibilizar um amplo rol de informações públicas de modo aberto nos formatos CSV e XLM, com possibilidade de <i>Download</i> pelo usuário.
Perguntas Frequentes	Atualização frequente da página	Publicar de forma estruturada e atualizada as dúvidas mais frequentes dos cidadãos neste <i>link</i> .
Auditorias	Relatórios de Gestão	Divulgação dos Relatórios de Gestão de forma atualizada, no mínimo o do exercício anterior.
Licitações e Contratos	Acesso ao Portal da Transparência	Indicar os <i>links</i> de acesso, acompanhado de um passo a passo do Portal da Transparência.
Servidores	Informações sobre os servidores e os concursos públicos	Oferecer os caminhos que possibilitem e facilitem o acesso as informações referentes aos servidores das instituições e a todos os processos relacionados aos concursos públicos.
Menu “Acesso a Informação”	Padronização do <i>Link</i> .	A padronização do <i>Link</i> de entrada do menu “Acesso a Informação”, tanto no local inserido nas páginas principais das instituições como a nomenclatura de seus itens.
Serviço de Informação ao Cidadão	Classificação e registro dos pedidos	Utilizar critérios quando da classificação e do registro dos assunto das solicitações que chegam pelos Sistema eletrônico de Informação ao Cidadão.
Serviço de Informação ao Cidadão	Evidenciação das informações	Estimular a divulgação das informações mais demandas nos e-SIC de forma proativa e evidenciar aos usuários as informações que já se encontram presentes nesta forma.

Elaborado com dados da pesquisa (2021).

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

7 – RESPONSÁVEIS/CONTATOS

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

Alexandre Costa Quintana / professorquintana@hotmail.com

Rio grande, setembro 2021.

REFERÊNCIAS:

ARTIGO 19. Panorama dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos. São Paulo: 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 nov. 2019.

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

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

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

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

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