



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

CARACTERÍSTICAS, LIMITES E POSSIBILIDADES DA
TRANSPARÊNCIA EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS:
OS CASOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO CENTRO-OESTE

Karoline Marques Pires

Brasília
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

CARACTERÍSTICAS, LIMITES E POSSIBILIDADES DA
TRANSPARÊNCIA EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS:
OS CASOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO CENTRO-OESTE

Karoline Marques Pires

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Comunicação, Faculdade de Comunicação, Universidade de
Brasília, como parte dos requisitos para obtenção de grau de
Mestre em Comunicação.

Brasília
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CARACTERÍSTICAS, LIMITES E POSSIBILIDADES DA
TRANSPARÊNCIA EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS:
OS CASOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO CENTRO-OESTE

Autora: Karoline Marques Pires

Orientador: Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva

Banca:

Prof. Dr. Sivaldo Pereira da Silva - UnB
Presidente

Profa. Dra. Georgete Medleg Rodrigues – UnB
Membro externo

Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes – UnB
Membro interno

Profa. Dra. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa – UnB
Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por abençoar meus caminhos e me permitir alcançar grandes vitórias. Gratidão especial à minha mãe, que desde sempre me acompanha e acredita na minha capacidade. O seu auxílio tornou mais leve a rotina puxada de estudo e trabalho. Agradeço a todos os meus familiares, que, de alguma forma, contribuíram para minha formação e caráter. Agradeço também ao corpo docente e técnico da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, que me acompanha desde a graduação, especialmente, às professoras Elen Geraldes, Janara Sousa e Delcia Vidal, que incentivaram a minha carreira acadêmica desde o início do curso de Comunicação Organizacional. Ao professor Sivaldo Pereira, que me orientou durante este trabalho e tornou possível sua materialização. Por último, agradeço a todos os servidores das universidades federais do Centro-Oeste que contribuíram com essa pesquisa.

RESUMO

A presente pesquisa objetiva identificar e analisar os limites e possibilidades da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação (LAI) – nº 12527/2011 – nas universidades federais do Centro-Oeste. Partindo de pesquisa bibliográfica sobre temas relevantes para o projeto - democracia, publicidade, direito à informação, comunicação e transparência - realizou-se um estudo de caso exploratório tendo como base a construção de indicadores de transparência passiva nas instituições investigadas. As técnicas utilizadas no estudo foram: entrevista estruturada, análise documental, teste de responsividade do Serviço de Informação ao Cidadão e navegação orientada nas páginas de *internet* das universidades. A análise, por sua vez, dividiu-se nos seguintes indicadores: administrativos, que procuram explicitar algumas características estruturais do Serviço de Informação ao Cidadão das instituições investigadas; organizacionais, ligados a problemas que os setores enfrentam, como sobrecarga de trabalho e resistência para disponibilização de informações; processuais, que indicam os processos internos para disponibilização das informações, intercâmbio entre transparência ativa e passiva, influência da norma nas decisões da administração superior e características dos pedidos realizados e dos retornos disponibilizados; demográficos, relacionados ao perfil dos solicitantes de informação; digitais, ligados à transparência passiva nos *websites* das instituições; e, por último, comunicacionais, que refletem algumas dimensões comunicacionais do gerenciamento da LAI nas universidades. Os indicadores permitiram apontar e analisar alguns limites e possibilidades do tema nas instituições de ensino. Por exemplo, desrespeito a alguns procedimentos da transparência passiva, sobrecarga de trabalho no setor que lida com a Lei de Acesso à Informação, prazo de resposta às solicitações do cidadão demasiado longo e *websites* das instituições não adaptados para novas tecnologias. Destaca-se também como possibilidades da transparência passiva sua influência nas decisões da administração superior das universidades, relacionamento 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. Espera-se que a identificação destes limites e possibilidades possa auxiliar as universidades brasileiras a tomar medidas com vistas a sanar as dificuldades relacionadas à LAI e ampliar as possibilidades de uso da transparência passiva. A pesquisa também pode ser útil para estudos posteriores que se relacionem a outras instituições de ensino.

Palavras-chave: direito à informação; Lei de Acesso à Informação; transparência passiva; indicadores; universidades.

ABSTRACT

The present research aims to identify and analyze the boundaries and settings on passive transparency as seen in the Law on Access to Information (LAI), n. 12527/2011, applied to Brazilian's Midwest federal universities. Bibliographic researches on significant aspects of this project – such as democracy, publicity, right to information, communication and transparency – led to an exploratory case study, which was carried out based on passive transparency indicators observed in investigated institutions. The techniques used in the study were: structured interview, documentary analysis, reply-tests using the Citizen Information Service (CIS) and guided navigation on universities' websites. The analysis was divided into the following indicators: administrative indicators, which reveal structural characteristics of Citizen Information Service, present in each of the investigated institutions; organizational indicators, linked to problems faced by departments and sectors, such as assignment overload and obstacles in providing information; procedural indicators, which point out internal processes for making information available, the exchange between active and passive transparency, the law's outcome on superior governance decisions and general attributes of registered requests and respective replies; demographic indicators, related to the profile of information applicants; digital indicators, concerning to passive transparency on the institutions' websites; and, finally, communication indicators, which reflect some communication outlooks on management of the Law on Access to Information within universities. The indicators designate issues and prospects in the context of educational institutions. For example: non-compliance with passive transparency procedures; assignment overloads within sectors that deal with requests related to the Law on Access to Information; excessively long deadlines for responses to citizens' requests and outdated websites, which are not adapted to new technologies. Among the potentials of passive transparency is its influence on the decisions of the superior governance of universities, improvement in the relationship between universities departments and the Citizen Information Service, exchange with active transparency and further approaches to be explored by the citizen regarding the current legislation. The identification of these limits and possibilities may help Brazilian universities in order to overcome difficulties related to the Law on Access to Information and also increase the using of passive transparency. Research may also be useful for further studies that relate to other educational institutions.

Keywords: right to information; Law on Access to Information; passive transparency; indicators; universities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Organograma simplificado da Universidade de Brasília	98
Figura 02 – Organograma simplificado da Universidade Federal de Goiás.....	103
Figura 03 – Organograma simplificado da Universidade Federal de Mato Grosso	105
Figura 04 – Organograma simplificado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul....	108
Figura 05 – Organograma simplificado da Universidade Federal da Grande Dourados.....	110
Figura 06 – Organograma do Centro de Informação, Documentação e Arquivo da Universidade Federal de Goiás.....	114
Figura 07 – Organograma da ouvidoria da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul....	114
Figura 08 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados.....	127
Figura 09 – Processo interno da Universidade de Brasília para disponibilizar acesso à informação	134
Figura 10 – Processo interno da Universidade Federal de Goiás para disponibilizar acesso à informação	135
Figura 11 – Processo interno da Universidade Federal da Grande Dourados para disponibilizar acesso à informação.....	136
Figura 12 – Fluxograma da informação disponível na página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados.....	137
Figura 13 – Rodapé do portal da Universidade de Brasília.....	147
Figura 14 – Aba de serviços do menu principal do portal da Universidade de Brasília	148
Figura 15 – Página da Ouvidoria da Universidade de Brasília.....	148
Figura 16 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade de Brasília	149
Figura 17 – Versão mobile da página da Ouvidoria da Universidade de Brasília	150
Figura 18 – Rodapé do portal da Universidade Federal de Goiás	150
Figura 19 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Goiás	151
Figura 20 – Versão mobile do rodapé do portal da Universidade Federal de Goiás.....	152
Figura 21 – Versão mobile da página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Goiás	152
Figura 22 – Portal da Universidade Federal de Mato Grosso.....	153
Figura 23 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso.....	153
Figura 24 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso.....	154
Figura 25 – Portal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	155

Figura 26 – Rodapé do portal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	155
Figura 27 – Rodapé do portal da Universidade Federal da Grande Dourados	156
Figura 28 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados.....	157
Figura 29 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados.....	157
Figura 30 – Formulário de solicitação de informação da Universidade Federal de Mato Grosso	161

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Quadro de funcionários do Serviço de Informação ao Cidadão.....	117
Gráfico 02 – Quantidade de pedidos de acesso à informação por universidade	129
Gráfico 03 – Características dos pedidos de acesso à informação	131
Gráfico 04 – Situação dos pedidos de acesso à informação por universidade	132
Gráfico 05 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade de Brasília	142
Gráfico 06 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal de Goiás	143
Gráfico 07 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal de Mato Grosso.....	144
Gráfico 08 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	144
Gráfico 09 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal da Grande Dourados.....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Técnicas de coleta utilizadas na construção de cada indicador	112
Quadro 02 – Perfil dos entrevistados.....	115
Quadro 03 – Horário de funcionamento dos setores que abrigam o Serviço de Informação ao Cidadão.....	116
Quadro 04 – Funcionários do SIC com graduação concluída	117
Quadro 05 – Funcionários do SIC com pós-graduação.....	118
Quadro 06 – Grau de resistência dos setores para disponibilização de informações	121
Quadro 07 – Arquivamento de informações para futuras solicitações.....	121
Quadro 08 – Formas de recebimento das solicitações de acesso à informação	126
Quadro 09 – Informações requeridas pelas instituições para realização do pedido de acesso	128
Quadro 10 – Comparativo entre número de pedidos de informação e tamanho da comunidade acadêmica de cada universidade.....	130
Quadro 11 - Principais temas dos pedidos de informação.....	132
Quadro 12 – Tempo de resposta e quantidade de prorrogações	133
Quadro 13 – Característica do processo interno para disponibilização da informação.....	137
Quadro 14 – Grau de concordância com o enunciado: “ao perceber as solicitações mais comuns do cidadão, e vendo que elas são recorrentes, o setor onde trabalho toma alguma atitude para disponibilizar essas informações ativamente em sítio oficial da universidade ou em algum local de fácil acesso”.	139
Quadro 15 – Grau de concordância com o enunciado: “os pedidos de acesso à informação influenciam de alguma forma a tomada de decisões da Administração Superior da Universidade onde trabalho”.	140
Quadro 16 - Principais solicitantes de informação.....	145
Quadro 17 – Transparência passiva nos sítios oficiais das universidades.....	158
Quadro 18 – Prazo de resposta das entrevistas enviadas às universidades	162
Quadro 19 – Prazo de resposta das solicitações de informação	164
Quadro 20 – Porcentagem de jornalistas que realizam pedidos de acesso à informação	165
Quadro 21 – Quadro comparativo dos indicadores administrativos nas universidades federais do Centro-Oeste.....	168
Quadro 22 – Quadro comparativo dos indicadores organizacionais nas universidades federais do Centro-Oeste.....	169
Quadro 23 – Quadro comparativo dos indicadores processuais nas universidades federais do Centro-Oeste.....	171
Quadro 24 – Quadro comparativo dos indicadores demográficos nas universidades federais do Centro-Oeste.....	174

Quadro 25 – Quadro comparativo dos indicadores digitais nas universidades federais do Centro-Oeste.....	175
Quadro 26 – Quadro comparativo dos indicadores comunicacionais nas universidades federais do Centro-Oeste.....	176

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Razões da negativa de acesso da Universidade de Brasília	122
Tabela 02 – Razões da negativa de acesso da Universidade Federal de Goiás	123
Tabela 03 – Razões da negativa de acesso da Universidade Federal de Mato Grosso	124
Tabela 04 – Razões da negativa de acesso da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	125

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Contextualização e pesquisa	16
1.2. Metodologia e objeto	19
1.3. Estrutura da dissertação.....	21
2. TRANSPARÊNCIA, ESTADO E DEMOCRACIA: BASES CONCEITUAIS.....	23
2.1. Publicidade e transparência em teoria política	24
2.2. Transparência: dinâmica, efeitos e limites.....	42
2.3. Transparência digital.....	54
3. CONSTRUINDO INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA	65
3.1. Bases normativas para transparência passiva e administração pública	65
3.2. Metodologia e categorias analíticas	75
3.3. Instrumentos e técnicas no processo de coleta de dados.....	81
3.4. Compreendendo objetos: dinâmica e estrutura das universidades federais	85
3.4.1. Estrutura e aspectos gerais das universidades federais da região Centro-Oeste	97
3.4.1.1. Universidade de Brasília	97
3.4.1.2. Universidade Federal de Goiás.....	100
3.4.1.3. Universidade Federal de Mato Grosso	104
3.4.1.4. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	107
3.4.1.5. Universidade Federal da Grande Dourados	109
4. ESTUDO DE CASO: INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DO CENTRO-OESTE	112
4.1. Aplicando indicadores de transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste.....	112
4.1.1. Indicadores administrativos	113
4.1.2. Indicadores organizacionais	119
4.1.3. Indicadores processuais	122
4.1.4. Indicadores demográficos	141
4.1.5. Indicadores digitais	146
4.1.6. Indicadores comunicacionais.....	159

4.2. Análise comparativa e perspectivas	167
5. CONCLUSÃO.....	178
REFERÊNCIAS	186
APÊNDICES	201
ANEXOS	186

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, a exigência por maior transparência do setor público em seus atos tem aumentado. Nesse sentido, além da Carta Magna brasileira, outras iniciativas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal¹ e o Portal da Transparência², lançado em 2004, foram implementadas com o objetivo de tornar os processos governamentais mais transparentes para a população.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi um importante passo para melhorar a governança e proporcionar maior participação popular nas questões públicas. De acordo com a Cartilha de Acesso à Informação Pública, da Controladoria-Geral da União – CGU³ (2011, p. 8),

A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.

Desta forma, as iniciativas para a proposição de uma lei de acesso no Brasil foram realizadas com um período de atraso em relação ao desenvolvimento de proposta semelhante em outros países. De acordo com a Controladoria-Geral da União (2012), a LAI foi debatida no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e discutida pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011.

Estudar a LAI e sua implementação se faz relevante para o entendimento de seu processo de inclusão dentro da sociedade brasileira e de seus consequentes resultados para a melhoria da atuação do Estado. Indo mais a fundo, investigá-la dentro de universidades públicas - que são locais próprios do debate e da discussão a respeito de temas relevantes para a sociedade e seu desenvolvimento - é ainda mais necessário para entender o alcance que tal legislação encontrou dentro da esfera pública brasileira e, especificamente, dentro de

¹ Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

² Disponível em: www.portaltransparencia.gov.br

³ A Medida Provisória (MP) nº 782 de 2017 estabelece nova estrutura dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. O normativo oficializa a alteração da nomenclatura “Controladoria-Geral da União” para “Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União”. As atribuições do órgão, entretanto, continuam preservadas. Para fins desta pesquisa, optou-se pela utilização de “Controladoria-Geral da União”, visto que as publicações da CGU utilizadas no trabalho se referem a período anterior à mudança de nomenclatura.

organizações plurais, que possuem uma dinâmica própria de funcionamento e características muito peculiares:

As instituições de ensino superior e particularmente as universidades públicas são consideradas organizações intrinsecamente complexas, com características que as distinguem das demais instituições, por uma série de fatores, tais como: existência de estatuto, regimento, hierarquia, recursos humanos especializados na geração e na transmissão do conhecimento, entre outros (ZORZAL, 2015, p. 112).

Desta forma, veremos com mais detalhes o relacionamento entre essas instituições e a questão da transparência.

1.1. Contextualização e pesquisa

As universidades públicas, por sua magnitude, se subdividem em diversos setores, os quais possuem características e cultura próprias. Muitas dessas instituições, além disso, possuem mais de um *campus* com o objetivo de se fazerem presentes em regiões mais distantes das capitais. Esses outros campi estão inseridos, cada um, em realidades diferentes e acabam também por absorver a cultura do local em que se encontram. Dessa forma, a universidade pública reúne as diversidades das várias regiões brasileiras.

Entender este ponto é fundamental para se ter em mente como se torna complexa a questão do acesso à informação nessas organizações. Em alguns órgãos públicos, o cidadão solicita a informação e o pedido percorre salas, setores e, no máximo, andares de um edifício. No caso das universidades, a solicitação percorre até mesmo cidades. Outro ponto que merece atenção especial é a questão da gestão do conhecimento. Não há uniformidade na guarda de informações por parte dos setores das universidades públicas. Cada departamento, faculdade, centro, instituto tem o seu próprio modo de lidar com as informações. Além disso, por conta da demanda de atualização desses dados, visto que há ingresso de novos estudantes a cada semestre, mudanças de gestão, entre outras questões, há grande dificuldade em disponibilizar dados atuais em um curto espaço de tempo.

Há ainda situações que acontecem nas universidades que perfazem todo o funcionalismo público. Bertazzi (2011) salienta que construir uma gestão que seja a favor do amplo acesso à informação necessita de grandes mudanças, como alterar a rotina dos órgãos em todas as esferas, criar mecanismos de transparência e, indo mais além, mudar a cultura de segredo dos próprios servidores públicos. Modificar a cultura de segredo do Estado, porém, requer mudanças na dinâmica de relações que ele desenvolve com os grupos sociais que formam a sociedade:

O Estado brasileiro não desenvolveu o hábito de produzir e compartilhar informações com toda sociedade porque historicamente, culturalmente, ele dialoga com um grupo da sociedade, com uma classe que usa da informação exclusiva como um privilégio a mais. Saber de uma ação do Estado com antecedência pode significar acesso a recursos, sair na frente em uma corrida cujos vencedores já estão, de antemão, definidos. (GERALDES; REIS, 2012, p.5).

Essa realidade também se faz presente nas universidades públicas. Essas instituições lidam, ainda, com um fator a mais que torna latente a cultura de sigilo: sua fragilidade. As universidades possuem, em sua maioria, construções antigas, diversos problemas estruturais, orçamento enxuto e ausência de controle sobre o que ocorre em suas dependências. Por mais que haja esforço por parte da gestão das instituições em melhorar sua situação, a maioria delas sofre com a violência, com a falta de investimentos, com críticas por parte da grande mídia, entre outros problemas. Essa situação torna seus funcionários resistentes à comunicação de informações, pois sabem dos problemas que existem. É necessário, portanto, que o corpo de trabalhadores das universidades públicas modifique sua forma de pensar sobre o acesso às informações, pois este pode ser muito benéfico para a própria instituição e, além disso, é um direito do cidadão.

A Lei de Acesso surge para superar a exclusividade que alguns grupos privilegiados possuem quando se trata de acesso à informação e promover diversas iniciativas para que o cidadão possa atuar ativamente no controle da administração pública. De forma geral, regula o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988).

A norma ressalta um ponto crucial do artigo supracitado: o acesso é a regra e o sigilo é a exceção. Dessa forma, convoca a administração pública a assumir uma nova postura em relação à disponibilização de informações de interesse público. Para que essa postura seja possível é necessário, como dito anteriormente, superar barreiras que estruturalmente fazem parte do setor público. Jardim (1999) salienta que o Estado, desde seu início, adota a opacidade, e não a transparência, como atributo principal. Muitas vezes, esta última se mantém restrita à retórica.

Mais de uma década após a escrita de Jardim, a Lei nº 12.527/2011 chega para, se não garantir, ao menos regulamentar a transparência e o direito à informação. Além de complementar legislações brasileiras, o referido marco legal também cumpre com a

responsabilidade assumida perante tratados internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Atualmente, o cidadão necessita de informação não somente para fazer valer seus direitos, mas para discernir o que acontece à sua volta e também do outro lado do mundo. Nesse sentido, uma das diretrizes da Lei de Acesso, citada em seu artigo terceiro, é o fomento à ampliação da cultura de transparência na administração, aspecto relevante para a incidência de uma fiscalização mais efetiva por parte do cidadão e, conseqüentemente, para a superação da corrupção, entendida por Garcia (2004, p. 1) como “o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma”. Sabe-se que, no Brasil, a questão da corrupção vem se arrastando há décadas e a fiscalização horizontal, exercida pelo próprio Estado, não é suficiente. O cidadão é ferramenta indispensável neste processo.

Mendel (2009) ressalta a importância do direito à liberdade de expressão, que inclui buscar, receber e transmitir informações. De acordo com o autor, quando este direito não é respeitado, ou seja, quando os órgãos dificultam o acesso do cidadão à informação pública, pode haver todo tipo de violação dos direitos humanos, sem possibilidade de denúncia, além do crescimento da corrupção. Por isso, é tão importante um marco legal como a Lei de Acesso à Informação.

A regulação em questão ainda propõe duas formas de transparência: ativa e passiva. A primeira pressupõe que a administração pública seja proativa, divulgando informações por iniciativa própria em seus canais de comunicação, independentemente de solicitação. A transparência passiva, por sua vez, implica que o cidadão entre em contato com a administração e solicite determinada informação, cabendo ao órgão divulgar esta informação ou negá-la com a devida justificativa e com o encaminhamento para que o cidadão possa recorrer da decisão, caso queira.

Esta pesquisa se propõe a analisar os limites e possibilidades da transparência passiva da LAI nas universidades federais do Centro-Oeste, de forma a entender como o cidadão vem se relacionando com a norma e como o setor público, especificamente essas universidades, vem se adaptando ao cumprimento da lei. A seguir, será realizado um pequeno resumo sobre a metodologia, que também será abordada no capítulo três.

1.2. Metodologia e objeto

Em linhas gerais, esta pesquisa estuda a aplicação da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais do Centro-Oeste. De modo mais específico, o problema de pesquisa proposto é: quais são os limites e possibilidades da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste? A Lei de Acesso foi promulgada, está em funcionamento, mas possui diferentes resultados, de acordo com a dinâmica que encontra dentro do setor público. No caso das universidades, quais são os impasses da lei? Quais são seus desdobramentos? Se ela não é de todo efetiva, o que ainda impede que ela traga resultados melhores nessas instituições de ensino? A norma é claramente uma política pública inovadora para os moldes da administração pública brasileira, que possui um histórico de patrimonialismo e sigilo intensos. Verificar, portanto, seus limites e possibilidades após poucos anos de vigência é abrir caminhos para que ela se torne cada vez mais atuante e, de fato, seja um meio de o cidadão exercer seu direito à informação.

Optou-se pelo recorte da região Centro-Oeste por conta da proximidade geográfica e profissional da pesquisadora com este objeto de pesquisa, que servirá como estudo de caso. O Centro-Oeste figura como a segunda região do país com o maior nível de instrução, com 17,4% de pessoas com 25 anos ou mais de idade com ensino superior completo, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2016, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017). As universidades presentes nesta região formam, ao todo, mais de cem mil pessoas ao ano e são compostas, juntas, por um corpo de cerca de dezoito mil servidores. São, portanto, essenciais para o desenvolvimento da região onde se encontram, de forma que entender o funcionamento da LAI nestas instituições é relevante para compreender sua própria dinâmica de funcionamento. Como observa Trigueiro:

Uma estrutura institucional como a universitária, compreende uma coletividade – na qual se inserem docentes-cientistas, discentes e técnico-administrativos – com uma fronteira relativamente identificável, uma ordem normativa, escalas de autoridade e sistemas de comunicações, e se engaja em atividades que estão relacionadas com um conjunto de objetivos bem definidos. Como organização multifinalista, a universidade realiza, principalmente, o ensino, a pesquisa e a extensão, em suas mais diferentes formas e especificidades, como a pesquisa básica, a tecnológica, a aplicada, o ensino à distância e o presencial, cursos de extensão, consultorias em projetos e parcerias com outras organizações. Além destas atividades, há também inúmeros outros objetivos e realizações nas instituições universitárias, a exemplo dos serviços de comutação das bibliotecas, do atendimento a populações nos hospitais universitários, da venda de tecnologias, que não se reduzem, meramente, a atividades de ensino,

pesquisa e extensão, no sentido clássico destas palavras (TRIGUEIRO, 1999, p. 31).

Essas instituições são, portanto, grandes provedoras de informação relevante para a sociedade. Dada a grandeza de sua estrutura, a implementação e gerenciamento da LAI percorre diversos caminhos nas universidades públicas. Setores distintos podem lidar com a norma, processos diferentes podem ser criados para atender o cidadão, de acordo com a realidade encontrada em cada instituição. Dessa forma, entende-se que a presente pesquisa é relevante por tentar compreender o modo como a Lei de Acesso à Informação é entendida pelas universidades federais brasileiras.

Como dito anteriormente, a lei possui duas vertentes: a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa trata da disponibilização de informações públicas por iniciativa própria do Estado. A transparência passiva, por sua vez, faz-se necessária quando as informações de que a sociedade necessita não estão disponíveis em canais oferecidos pelo Estado. O cidadão precisa solicitá-las, de acordo com regras previamente estabelecidas. Por mais que as exigências para solicitação de uma informação sejam cumpridas pelo solicitante, ainda existem obstáculos de ordem interna que podem dificultar o atendimento do pedido: as demandas próprias do setor que gerencia a lei, o relacionamento entre a equipe, a sobrecarga de trabalho, a complexidade do processo para conseguir a informação, as próprias características do local, seu histórico, o tipo de informação com a qual trabalha, entre outros. Por isso, faz-se relevante analisar as diversas realidades do setor público para entender como cada uma se adapta ou não à LAI, especificamente à transparência passiva. Essa pesquisa focará sua análise nas universidades federais do Centro-Oeste de modo a contribuir com o estudo deste quadro.

Como objetivo geral espera-se compreender os limites e possibilidades de implementação e gerenciamento da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais do Centro-Oeste. Em relação aos objetivos específicos, propõe-se:

- a) Mapear como a transparência passiva vem sendo gerenciada nas universidades federais do Centro-Oeste;
- b) Compreender se o cidadão que solicita acesso a informações nas universidades federais do Centro-Oeste é atendido, nos termos da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação;
- c) Construir indicadores de avaliação da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais.

A análise dos limites e possibilidades da Lei de Acesso no âmbito das universidades poderá abrir novos caminhos de estudo do tema. Além disso, em relação aos objetivos específicos, entende-se que o mapeamento da realidade da transparência passiva auxiliará na compreensão de como o cidadão é atendido e se é atendido, nos termos da lei. A construção de indicadores de avaliação da transparência passiva, por sua vez, permite categorizar os diversos reflexos da norma nas universidades públicas.

Para a realização deste trabalho, utilizou-se como método de pesquisa o estudo de caso com o objetivo de compreender a realidade da transparência passiva nas universidades federais, tomando como estudos de caso as universidades do Centro-Oeste. Esse tipo de método utiliza uma ampla variedade de evidências. Dessa forma, entre as técnicas de pesquisa empregadas estão a análise documental, entrevistas estruturadas, pesquisa bibliográfica, testes de responsividade e análise de *websites*. Essas técnicas serão justificadas e explicadas no capítulo três.

1.3. Estrutura da dissertação

Para a consecução dos objetivos propostos, o estudo foi estruturado nos seguintes capítulos subsequentes. No capítulo dois serão explicitados e discutidos alguns conceitos importantes para o estudo, como o de publicidade em Teoria Democrática, o de direito à informação, o de *accountability* e o de comunicação pública. Além disso, as características da transparência, seus benefícios e desvantagens também serão debatidos, visto que a LAI é uma política de transparência do Estado. Levando em consideração o grande uso da *internet* pela norma, a última seção do capítulo traz um apanhado sobre transparência digital.

As bases normativas da transparência passiva, de forma específica, e da Lei de Acesso à Informação, de maneira ampla, serão apresentadas no terceiro capítulo. Os detalhes metodológicos, bem como as categorias de análise, que são os indicadores de transparência passiva, e as técnicas de pesquisa aplicadas para a coleta de dados também serão discutidos nesta seção. A última seção do capítulo três expõe o histórico de constituição das universidades federais brasileiras, bem como suas características, que as definem como organizações diversas dos outros entes do poder executivo. Além disso, essa parte do estudo também faz uma breve apresentação de cada universidade investigada nesta pesquisa.

O quarto capítulo traz os indicadores de transparência passiva das universidades federais do Centro-Oeste de forma detalhada, apresentando os dados coletados nas universidades investigadas. Uma análise comparativa dos indicadores é realizada ao final do

capítulo, definindo alguns limites e possibilidades da transparência passiva nas instituições de ensino.

O último capítulo apresenta a conclusão do estudo, trazendo questões discutidas ao longo da pesquisa e uma síntese de cada capítulo. Os limites e possibilidades identificados por meio dos indicadores serão lembrados nesta seção, como modo de verificar o alcance dos objetivos propostos.

2. TRANSPARÊNCIA, ESTADO E DEMOCRACIA: BASES CONCEITUAIS

A Lei de Acesso à Informação é fruto de uma longa luta por democracia e por mais transparência na administração pública. Para entendê-la em profundidade, faz-se necessário revisitar teorias e conceitos que estão intrinsecamente relacionados ao tema, de forma que possamos refletir sobre a atual situação do direito à informação no Brasil com uma perspectiva integrada, que leve em conta as características, desafios, dificuldades e possibilidades da transparência no âmbito do Estado.

O presente capítulo objetiva realizar um debate conceitual sobre transparência, a partir de uma perspectiva em Teorias da Democracia, expondo suas diversas faces e desdobramentos. Para tanto, o capítulo está dividido em três seções. A primeira seção, intitulada “Publicidade e transparência em teoria política” propõe uma discussão a respeito de questões conceituais e históricas que precedem a transparência e estão na base do debate: (1) publicidade em Teoria Democrática; e (2) direito à informação. Nesta seção serão levantados pontos acerca da relação entre transparência e *accountability*, razões em favor da publicidade e situações em que esta não é adequada e diferenciação entre os conceitos de publicidade e transparência, que costumam ser confundidos. A comunicação pública também será ressaltada como de suma relevância para o regime de *accountability*, assim como o nível de instrução da sociedade, que pode atuar como um fator mediador entre estes conceitos.

A segunda parte do capítulo trata especificamente da transparência nos dias atuais, levando em consideração seus tipos, vantagens e dificuldades e sua relação com o direito à informação. Dessa forma, a política de transparência do Estado brasileiro será discutida, bem como situações merecedoras ou não de privacidade e sigilo.

A última seção do capítulo apresenta os principais aspectos sobre transparência digital, ressaltando seus benefícios e desvantagens, e também destaca a política de dados abertos.

A democracia somente funciona quando é acompanhada de mecanismos de participação e de responsabilidade. Desse modo, a discussão aqui elencada é de grande relevância para o estudo do tema. Entende-se que o debate trazido por meio do presente capítulo auxiliária na melhor compreensão do objeto de pesquisa em questão e de suas dimensões normativas.

2.1. Publicidade e transparência em teoria política

Para compreendermos melhor o que significa a transparência hoje, é preciso antes olhar para o lastro que está nas bases deste termo. Dois pilares são fundamentais neste sentido: (a) a ideia de transparência inspirada no conceito histórico de publicidade (*publicity*) em Teoria Política, especialmente Teorias da Democracia e (b) a ideia de transparência inspirada no debate sobre Direitos Humanos, especificamente o Direito à Informação.

A publicidade se configura como condição necessária para uma democracia efetiva. Para que o cidadão, que possui seus direitos e deveres perante o Estado, participe ativamente de uma democracia, ele necessita estar a par dos acontecimentos políticos e sociais do país. Bobbio (1986, p. 12) define regime democrático como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

O autor complementa que, para a efetiva participação dos cidadãos, são necessárias algumas condições, como a existência de regras de procedimento, de direito de escolha, de liberdade, de opinião. Para participar, é necessário estar informado dos assuntos públicos, ter liberdade de escolher entre uma e outra decisão, poder opinar. Nas palavras de Held (2007, p. 390), “uma democracia somente faz honra a seu nome se os cidadãos possuem o verdadeiro poder para atuar como tais, ou seja, se são capazes de desfrutar da série de direitos que lhes permitam demandar participação democrática”. A publicidade é essencial, portanto, para que o cidadão saiba quais são seus direitos e deveres e possa contribuir efetivamente para a democracia, seja fiscalizando a administração pública, participando dos debates, propondo projetos, manifestando-se sobre decisões tomadas pelo Estado, entre outras questões.

Nessa linha, a existência de mecanismos de responsabilidade também é necessária para que essa participação flua da melhor maneira possível. De acordo com Silva (2009, p. 58):

A primeira forma de materialização da soberania popular diz respeito aos mecanismos de constrangimentos impostos aos agentes do Estado. Trata-se dos dispositivos de controle, prestação de contas, publicidade e, principalmente, de *accountability*, que colocam a esfera civil como a fonte do poder a qual os agentes governamentais estão, em última instância, subordinados.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) ressaltam que a “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a

pena para o não cumprimento dessa diretiva”. É relevante fazer a diferenciação do conceito em vertical e horizontal:

A *accountability* vertical descreve uma relação entre desiguais: refere-se a um poderoso ator "superior" que possui um ator "inferior" menos poderoso responsável. [...] nas democracias representativas, a variante mais importante deste último é a *accountability* eleitoral, em que os cidadãos julgam seus representantes através de eleições periódicas.

Em contrapartida, a responsabilidade horizontal, tomada literalmente, descreve uma relação entre iguais: refere-se a alguém que detém alguém com um poder razoavelmente igual. Na teoria democrática, a divisão dos poderes - o executivo, o legislativo e o judiciário, que se constroem mutuamente através dos clássicos "pesos e contrapesos" - representa sua expressão prototípica (SCHEDLER, 1999, p. 23).

A *accountability* horizontal é benéfica, mas a vertical deve ser mais atuante, de acordo com Diamond, Plattner e Schedler (1999, p.3): “a *accountability* horizontal complementa, mas deve ser distinguida da *accountability* vertical, através da qual os cidadãos, os meios de comunicação de massa e as associações civis buscam impor padrões de boa conduta aos funcionários públicos”. A LAI, por exemplo, é um importante mecanismo deste último modelo. Filgueiras (2016) afirma ainda que, para a institucionalização da *accountability*, é necessário diminuir o déficit de informação entre cidadão e Estado, de modo que seja possível ao primeiro fiscalizar o segundo. Sem informação, a sociedade não pode exercer seu controle social.

A publicidade é condição necessária para o bom funcionamento da *accountability*. Silva (2009, p. 114) assinala que:

A publicidade se tornou um tema importante em teoria democrática principalmente a partir dos debates históricos que fundaram as bases da democracia moderna no século XVIII. Esta noção e seus desdobramentos semânticos tem origens na concepção clássica de público: o conjunto de cidadãos de uma comunidade política que se reúne para discutir e deliberar abertamente e argumentativamente questões de interesse coletivo. Dito de outro modo, a publicidade consiste justamente na propriedade de “ser público” ou o grau de inserção que algo pode sustentar neste público.

Bentham (2011) pontua algumas razões em favor da publicidade, como compelir membros da assembleia a exercerem seu dever de ofício, assegurar a confiança do povo, possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados e prover informação à assembleia. Ele também cita algumas situações em que a publicidade não é adequada, são elas: favorecer os projetos de um inimigo; prejudicar desnecessariamente pessoas inocentes; e impor uma punição excessivamente severa a um culpado. Em suma:

A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições

sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas. (FILGUEIRAS, 2011, p. 84-85).

A publicidade, por si só, pode se caracterizar como um mecanismo de controle:

Que funcionário público pode afirmar em público que usará o dinheiro público para interesses privados? Desta impostação do problema resulta que a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é (BOBBIO, 1986, p. 30).

É relevante salientar que publicidade não é o mesmo que transparência. Enquanto a transparência se relaciona com o fato de tornar públicas as ações e documentos do Estado de modo acessível ao cidadão, a publicidade quer dizer que estas ações e documentos chegaram ao conhecimento dele. Lindstedt e Naurin (2010) ressaltam que transparência está ligada à acessibilidade de uma informação, enquanto que a publicidade significa que a informação existente é realmente comunicada e recebida pelo principal:

A transparência literalmente significa que é possível procurar algo, para ver o que está acontecendo. Uma instituição transparente é aquela em que pessoas fora ou dentro da instituição podem adquirir a informação de que precisam para formar opiniões sobre ações e processos dentro da instituição (LINDSTEDT; NAURIN, 2010, p. 304).

Os autores ressaltam que a transparência aumenta as chances de publicidade, mas são conceitos distintos. Afirmam também que alguns atores podem facilitar que a transparência atinja a publicidade, como os mediadores da informação. Por exemplo os meios de comunicação de massa e as organizações não governamentais. Destaca-se também a presença da mediação dos arquivistas, gestores de informações, os quais podem atuar tanto positivamente, disponibilizando de forma mais organizada possível as informações do Estado ao cidadão, como negativamente, censurando diversos dados públicos que poderiam se tornar acessíveis. Portanto, todos estes atores, quando envolvidos de vício, podem dificultar o processo.

Os mediadores, como os meios de comunicação de massa e as organizações não governamentais, podem reduzir ainda mais os custos de coleta de informações. Em vez de ter que verificar os próprios registros públicos, os cidadãos só podem ler um jornal ou ligar o rádio ou a televisão. A falta de mediadores, portanto, é outro fator que pode impedir que informações transparentes se tornem sujeitas a publicidade. O grau em que a mídia atinge pessoas varia muito entre países e regiões do mundo. Além disso, a mídia pode ser corrompida ou pode não ser livre para relatar fatos desconfortáveis sobre a elite política. As organizações não governamentais, por outro lado,

estão sujeitas a conhecidos problemas de ação coletiva que podem limitar sua eficácia. (LINDSTEDT; NAURIN, 2010, p. 304).

Filgueiras (2011, p. 86), por sua vez, atrela a ideia de publicidade com maior participação política e ressalta que a transparência é um de seus elementos: “a política da publicidade requer a existência de fóruns onde os sujeitos discursivos possam fazer o uso público da razão e concretizar uma noção mais ampla de autonomia. A noção de publicidade permite uma abordagem mais democrática para a questão da *accountability*”. Marques (2016) afirma que a transparência se refere à condução aberta da administração da *res publica*.

Faz-se necessário conceituar a teoria do agente-principal, que está nas bases do conceito de *accountability* política, pois isso nos permite entender as vantagens de se ter um processo transparente. Neste modelo, utilizado por economistas, tem-se um principal, que pode ser, por exemplo, o cidadão, que delega responsabilidades a um agente, neste caso, o governo. Trata-se de uma relação assimétrica, em que o agente, possuindo uma função de execução, deve se justificar perante o principal, o qual detém o poder. Prat (2006, p. 91) explica que “a transparência corresponde à capacidade do principal de observar o que o agente faz”. A transparência, como parte do processo de *accountability*, contribui para a superação dos problemas de agência:

Surgem problemas porque os principais nunca conseguem monitorar perfeitamente seus agentes: eles sabem menos sobre a situação que os agentes enfrentam e as ações que eles tomam do que os próprios agentes. Assim, os agentes podem tomar decisões equivocadas ou egoístas contra os interesses de seus chefes não conhecedores. (FLORINI, 2007, p. 6).

Lindstedt e Naurin (2010) entendem que existem duas formas de transparência: a que é controlada pelo agente e a que não é controlada por ele. Esta última se refere à mídia independente, que consegue investigar e denunciar a corrupção por parte de funcionários públicos. Como ressaltam os autores, “a característica distintiva deste tipo de transparência é que a informação sobre o comportamento da agência é lançada por um terceiro, e não pelo próprio agente” (2010, p. 305). Se um funcionário denuncia o comportamento corrupto de outro funcionário, ele também é enquadrado neste tipo de transparência, porque o agente que pratica a corrupção não tem controle sobre a informação divulgada.

A transparência controlada pelo agente se refere a informações divulgadas por ele próprio em resposta a alguma base legal, como leis de acesso à informação. Neste caso, essa base legal pode ter sido imposta pelo principal para aumentar o controle sobre o agente ou ele próprio pode ter a implantado com o objetivo de aumentar sua licitude perante o principal. A eficácia dessas duas formas de transparência pode ter resultados variáveis:

A transparência controlada pelo agente reduz a corrupção porque torna mais complicado se envolver em comportamentos corruptos. As extensas leis de acesso à informação para fornecer dados detalhados sobre orçamentos e gastos implicam que um agente que procura se envolver em atividades corruptas deve colocar mais esforços para esconder essas atividades. Os atores corruptos terão que encontrar maneiras de ocultar as transferências ilegais de dinheiro e inventar explicações credíveis nos registros públicos sobre o uso do dinheiro e talvez por que um determinado programa de políticas públicas não alcançou mais em termos de produção em comparação com os gastos para o programa, etc. Possivelmente, algumas corrupções serão evitadas como resultado da antecipação do agente de que não seria possível ocultá-la, atendendo aos requisitos contábeis existentes. No entanto, o conteúdo específico da informação divulgada será sempre determinado pelo próprio agente. Obviamente, essa informação raramente incluirá indicadores diretos de corrupção. (LINDSTEDT; NAURIN, 2010, p. 306).

Por outro lado, a transparência não controlada pelo agente torna sua situação mais perigosa, visto que o ator corrupto não sabe se está sendo investigado e por quem está sendo investigado, de modo que a qualquer momento pode ser descoberto e ter de arcar com os custos da *accountability*.

Somente a transparência e a publicidade não são suficientes para a resolução dos problemas de corrupção e de mau desempenho dos funcionários públicos. De acordo com Lindstedt e Naurin (2010, p. 305), “a condição de *accountability* pressupõe que o aumento da transparência e da publicidade não induzirá qualquer mudança de comportamento por parte do agente, a menos que acredite que o principal de fato, imporá os custos da *accountability*”. Ou seja, além de um principal devidamente informado sobre o que faz um agente, é necessário que o primeiro saiba e possa impor sanções ao segundo. Essas podem ser empregadas de diversas maneiras:

Quanto à natureza das possíveis sanções, no mundo da política, a destruição da reputação através da exposição pública representa uma das principais ferramentas de *accountability*. Mas o conjunto de sanções é mais abrangente. A gravidade da sanção depende da gravidade da ofensa. Na política, a remoção do cargo muitas vezes representa a consequência mais drástica de má conduta. Tanto os instrumentos como a publicidade e a demissão, aparecem como punições totalmente apropriadas para uma ampla gama de comportamentos negativos. Mas, assim que os atores violam as disposições legais, nem a crítica pública nem a perda de emprego parecem suficientes. O comportamento ilegal, como corrupção ou violações dos direitos humanos, exige sanções legais apropriadas. (SCHEDLER, 1999, p. 16-17).

É relevante citar ainda que o conceito de *accountability* não se refere apenas à prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos (FILGUEIRAS, 2011). O autor ainda afirma que esse exercício de autoridade somente é possível quando o cidadão pode manifestar sua opinião e

vontade. É necessária, portanto, uma esfera pública autêntica, em que as diversas vozes possam ser ouvidas. De acordo com Arato (2002), um regime de *accountability* somente funciona em conformidade com a esfera pública e a sociedade civil:

O primeiro conceito aponta para os processos parcialmente institucionalizados de comunicação que são tão importantes na política democrática, ao passo que o segundo conceito trata do substrato organizacional dos grupos, associações e movimentos que são necessários tanto para a generalização da experiência de comunicação como para sua influência política. Enquanto o público atua no importante papel de monitorar as ações que serão posteriormente recompensadas ou sancionadas, as associações civis preparam os eleitores para participação coletiva e para reagir de modo que façam diferença nos destinos eleitorais de seus representantes (ARATO, 2002, p. 96-97).

O processo de comunicação instaurado na esfera pública configura o conceito de comunicação pública, tão importante para o exercício da cidadania, juntamente com outros mecanismos, como a própria *accountability*.

O conceito de Comunicação Pública está ligado ao tripé: Estado, sociedade e governo e pressupõe a abertura do diálogo como condição *sine qua non* para o exercício da cidadania. Esta Comunicação depende da atuação destes três atores para acontecer. Cada um tem um papel a desempenhar, no entanto todos devem corroborar para que a discussão de temas de interesse público seja ampla e participativa (SOUSA; GERALDES, 2015, p.3).

A comunicação pública começou a ser discutida na década de 1980, como ressalta Koçouski (2012). No Brasil, duas situações foram de grande relevância para despertar interesse pelo conceito: a redemocratização do país, em 1985, e a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, a qual trouxe novos temas para discussão sobre transparência do Estado, liberdade de expressão e de imprensa. De acordo com Brandão (2007), o conceito de comunicação pública como informação para a construção da cidadania está ligado ao autor francês Pierre Zémor, que a entende como uma comunicação voltada para a legitimidade do interesse público e que tem por finalidades informar, ouvir as demandas da sociedade, contribuir para assegurar a relação social e acompanhar as mudanças. Portanto, o exercício da democracia depende de uma comunicação pública efetiva, que realmente leve em conta as diversas vozes que fazem parte da sociedade:

A restauração da democracia e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. A própria noção de cidadania sofre mudança e começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação. A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público (BRANDÃO, 2007, p. 6).

Koçouski (2012) reforça que a comunicação pública objetiva a promoção da cidadania e a mobilização de debates acerca de questões de interesse público. Trata-se de uma estratégia pensada a partir da responsabilidade que o agente possui de informar o cidadão em assuntos relevantes para a sociedade. Duarte (2007, p. 3) aponta uma série de benefícios que podem advir com o exercício efetivo da comunicação pública:

- a) identificar demandas sociais;
- b) definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada;
- c) promover e valorizar o interesse público;
- d) qualificar a formulação e implementação de políticas públicas;
- e) orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente;
- f) garantir a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas;
- g) atender as necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais por obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público;
- h) estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária;
- i) melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público;
- j) induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos; e
- k) avaliar a execução das ações de interesse coletivo.

A criação de políticas públicas na área de comunicação pode contribuir para a comunicação pública e esta pode retroalimentar o sistema, qualificando, como ressaltado por Duarte, a formulação e implantação de políticas públicas de comunicação, como a própria LAI. De forma geral, a comunicação pública significa “mais poder para a sociedade, menos para os governos; mais comunicação, menos divulgação; mais diálogo e participação, menos dirigismo”, como destacado pelo autor (2007, p. 3).

Held (2007) também salienta que a democracia somente funciona quando acompanhada de princípios, mecanismos de participação e de responsabilidade. Entretanto, é necessário ressaltar que a participação do cidadão passa pela discussão sobre o nível de instrução da sociedade. O grau de educação é fundamental no processo de relacionamento do cidadão com as informações de interesse público. “Quanto maior o nível de educação, pode-se assumir, maior a capacidade das pessoas de acessar e processar informações da mídia e registros públicos e, posteriormente, maiores as chances de publicidade” (LINDSTEDT; NAURIN, 2010, p. 304). O nível de educação, de acordo com os autores, além dos meios de comunicação de massa e das organizações não governamentais, citadas nesta seção, é outro fator mediador entre a transparência e a publicidade de informações políticas.

O segundo pilar que está nas bases do debate sobre transparência está no campo dos direitos, especialmente o direito à informação. O direito à informação é explicitado no artigo

19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), referente à liberdade de opinião e expressão: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este 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”. Cepik (2000, p. 46) conceitua o direito à informação como “princípios legais que visam a assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados”. Além disso, o autor complementa que este direito também abrange o acesso a informações sobre o próprio governo e sobre o país.

Mendel (2009) ressalta algumas mudanças a nível mundial que contribuíram para a aceitação crescente do direito à informação, entre elas, as transições de regimes autoritários para regimes democráticos, ocorridas principalmente a partir da década de 1990, e também a expansão da tecnologia da informação. De acordo com Angélico:

A história do acesso a informações públicas, em particular no que diz respeito a legislações específicas, começa no século XVIII, mais precisamente em 1766, com a promulgação da primeira Lei de Acesso, na Suécia, no período chamado “Era da Liberdade” (1718-1772). A segunda, surgiria apenas em 1951 – três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos – na Finlândia. A terceira, nos Estados Unidos, em 1966 (2012, p. 26).

As leis de acesso normatizam a transmissão de informações públicas do Estado ao cidadão. Seu princípio básico é a divulgação máxima. Mesmo com a presença destes regulamentos em diversos países, o direito à informação pode ser subvertido de maneiras formais e informais. De acordo com Roberts (2006) os desafios formais compreendem esforços para a eliminação explícita do direito, como alterações regulamentares nas leis de acesso, por exemplo. Os desafios informais, por outro lado, mais perigosos que os primeiros por não obterem muita atenção do público, referem-se aos modos de dificultar o direito de acesso, por exemplo, com a má qualidade dos registros públicos, ausência de gestão de documentos, burocracia elevada para se obter acesso, entre outros:

A maioria das leis de divulgação não reconhece um direito à informação que não tenha sido incorporado em um registro em papel ou eletrônico; para colocar de outra forma, não há direito à informação que é conhecido pelos funcionários, mas não posto em um registro. Uma lei de divulgação não pode ser eficaz se os registros estiverem incompletos ou inexistentes (ROBERTS, 2006, p. 111).

Ou seja, há formas de burlar, não necessariamente de forma proposital, o direito de acesso à informação. Outro exemplo citado pelo autor é que o atraso, por parte do governo,

em disponibilizar uma informação pode diminuir a importância de seu uso. Jornalistas podem fazer o pedido de acesso para utilização da informação na produção de determinada notícia e, por conta da demora na obtenção do dado, não realizarem tal feito. A legislação brasileira pressupõe um período de vinte dias, prorrogável por mais dez, para que a informação seja disponibilizada. Além de ser um período longo, há a possibilidade de a informação disponibilizada estar incompleta ou não atender aos anseios do cidadão que a solicitou, de modo que ele necessite fazer outro pedido e o período de espera, por sua vez, seja estendido.

Mendel (2009, p. 44) ressalta que “em vários países, um dos maiores obstáculos do acesso a informação é o péssimo estado de manutenção dos registros. Os servidores, muitas vezes, não sabem de quais informações dispõem ou, mesmo que saibam, não são capazes de localizar os registros procurados”. A gestão arquivística é, portanto, condição básica para que o direito à informação seja respeitado e colocado em prática. O autor ressalta as consequências negativas do desrespeito ao direito à informação:

Se o direito à liberdade de expressão – que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias – não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto, além das violações de direitos humanos ocorrerem em segredo, e de não haver como denunciar a corrupção e a ineficiência dos governos. É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo. Esses órgãos possuem uma imensa riqueza de informações que, caso seja mantida em segredo, o direito à liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica gravemente comprometido (MENDEL, 2009, p. 10).

O direito à informação, portanto, perpassa a cultura do funcionalismo público, que necessita ser de abertura. O autor afirma que o sucesso das legislações de acesso depende do convencimento dos funcionários governamentais de que a disponibilização de informações não é uma obrigação, mas sim um direito humano fundamental. Além disso, como afirma Filgueiras (2011, p. 76), “o segredo é típico de formas autocráticas de governo, que convivem com os conluios e conspirações, que demandam a discricção no âmbito das relações políticas”.

Entretanto, é necessário entender que a mudança cultural do funcionalismo público não acontece da noite para o dia e que, além disso, a informação constitui uma forma de poder. De acordo com Florini (2007, p. 4) “as batalhas sobre o direito de saber *versus* o direito de reter refletem também lutas amargas sobre os padrões existentes de privilégio político e econômico”. Jardim auxilia na compreensão dessa situação:

Tanto a transparência como a opacidade informacional encontram-se presentes não só na relação Estado-sociedade civil, como no interior dos aparelhos de Estado, configurando-o como “campo de batalhas estratégico”

ou “arena de lutas” e contribuindo para o desenho de seus “núcleos de poder”. Ambos fenômenos, processos e produtos dos modos de geração e uso da informação, envolvem diversos atores, particularmente o administrador público, o profissional da informação e o cidadão. Trata-se, como tal, de fenômenos políticos, cujas teias constituem-se e são constituídas pelas redes de poder no interior e no exterior do aparelho de Estado (JARDIM, 1999, p. 73).

O acúmulo de informação e seu uso reflete o poder de determinado núcleo no âmbito político e a continuidade de determinada situação de privilégio. A administração pública tradicionalmente possui uma cultura de sigilo e a modificação dessa cultura requer não apenas normas que garantam o direito de acesso, mas também uma mudança de postura do funcionário público, que, como dito antes, pode dificultar o direito à informação por meios informais.

O segredo impede um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes. Ou seja, o segredo constitui uma forma de se evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder. Ele permite, ademais, que uns poucos possam ser detentores de um “saber”, o dos segredos políticos, com o qual pretendem exercer um poder exclusivo. Cria-se uma realidade escondida e outra aparente. Tendo acesso apenas a esta última, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem diretamente respeito (ALMINO, 1986, p. 98).

E, como dito anteriormente, o acesso à informação é essencial para a consolidação da democracia. Parada (2009, p. 82) ressalta que a informação é indispensável para qualquer participação: “trata-se de informação básica, aberta e não pré-digerida, a qual se possa acessar livremente. Deste modo, pode gerar-se opinião pública e não somente pré-conformá-la mediante pesquisas”. A cultura de acesso permite que a informação pública seja efetivamente de interesse coletivo e não apenas de uns poucos grupos privilegiados, admitindo, por sua vez, maior participação da sociedade nas decisões políticas e um Estado cada vez mais alinhado com as aspirações dos cidadãos.

Do ponto de vista do direito à informação, os aparelhos do Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a tais informações. O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação (JARDIM, 1999, p. 71).

Transformando o território administrativo em território partilhado, o direito à informação pode ser exercido em suas três vertentes. De acordo com Nunes Júnior (1997, p. 31), “o direito de informação, para que seja completo no seu objeto normativo, há de contemplar três variáveis: (a) o direito de informar, (b) o direito de se informar e (c) o direito de ser informado”. Com as leis de acesso, a sociedade pode se informar e ser informada sobre

os assuntos públicos. A partir disso, pode começar a informar e, dessa forma, contribuir para as decisões democráticas. Para que isso seja possível, o cidadão deve possuir a capacidade necessária para compreender a informação que lhe é oferecida e, por sua vez, propor caminhos para modificar a situação dada por essa informação ou intensificá-la. Por exemplo, se o indivíduo solicita acesso a informações sobre gastos públicos e se depara com gastos desnecessários, ele tem de compreender porque são gastos desnecessários e como esses gastos podem ser poupados. Ou, caso perceba, pelas informações, que há realmente uma economia de gastos, deve compreender o que fazer para aumentar essa economia. Portanto, o direito à informação não se traduz apenas em mecanismos para se solicitar acesso, mas também na capacidade da sociedade em compreender e utilizar as informações acessíveis para contribuir democraticamente para a melhoria da administração pública.

Dessa forma, o debate acerca do direito à informação também perpassa a educação, já que o acesso a uma informação bruta necessita de um cidadão instruído para sua correta interpretação. Além do direito à educação, o direito à informação também envolve o direito à inclusão digital:

Um aspecto importante da política pública da informação é assegurar a inclusão digital de todas as pessoas. Isso significa não só a disponibilização das informações, mas também a disponibilização dos meios tecnológicos e dos meios educacionais, contemplando tanto a aquisição de habilidades para o uso da tecnologia, como a formação de uma cultura informacional e a aquisição de uma competência informacional (FERREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012, p. 4).

Inclusão digital e educação são, portanto, pressupostos fundamentais para o controle social da administração pública. Conforme salienta Geraldine e Reis (2012, p. 8), “uma vez que controladores e auditores do Estado não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo, o cidadão, de posse das informações, assume a posição de controle do Estado, controle esse ativo e participativo”. Para que haja esse controle, a educação cidadã é fundamental:

Logo, percebe-se que, atrelada à inclusão digital e à educação digital, também está a educação cidadã, a fim de sedimentar uma cultura em que se pratique, de fato, a participação cidadã, se realize o controle social, se questione, opine, manifeste. Essa, sem dúvida, é a mais urgente e importante a se estabelecer, uma vez que se indaga quantos que possuem acesso à rede têm conhecimento das possibilidades de participação na gestão estatal, mas nada fazem? (WARMLING; BERNARDES; SANTOS, 2014, p. 78).

Fala-se muito em participação democrática facilitada por meio de canais digitais, mas pouco se instrumentaliza o cidadão com as condições para exercer essa participação digital. O fato de se ter acesso à rede não significa um cidadão apto a iniciativas digitais democráticas. De acordo com Marques (2016, p. 10), “compreendeu-se que a *internet* não traz modificações

automáticas; nós, usuários, é quem configuramos e utilizamos as ferramentas de maneiras diversas, com objetivos pontuais, influenciados por inúmeros fatores, a exemplo das condições de acesso”.

Freitas (2016) complementa que o acesso à *internet* é atualmente fonte de informação e poder. Entretanto, seu acesso pressupõe condições específicas de formação social, cultural e educacional, o que acaba por excluir parcela da sociedade:

Ao se excluir parte da população da *internet*, não se corre o risco apenas de limitar o acesso dessa parcela da sociedade a informações de interesse público e geral, mas também existe a possibilidade de se ignorar culturas e identidades paralelas à dominante, dando pouco espaço para efetiva participação social desta parcela da sociedade (FREITAS, 2016, p. 130).

Essa exclusão, de acordo com a autora, tende a reproduzir nos espaços da democracia digital as desigualdades que perpetuam os mecanismos de dominação simbólica. Em resumo, conforme Almino (1986, p. 38) esclarece, “o direito à informação passa, portanto, pela eliminação das clivagens sociais, das desigualdades de renda, das divisões da sociedade que possam gerar graus diferenciados de acesso à educação. A igualdade de condições em relação à educação é elemento básico do direito à informação”.

Tendo condições de acesso e esclarecimento a respeito da relevância das informações, o cidadão pode efetivamente exercer o controle social. O seguinte questionamento é fundamental para a discussão: “o controle social está previsto constitucionalmente e pode ser exercido a qualquer tempo, por qualquer cidadão, mas quantos cidadãos sabem da existência deste mecanismo e como ele pode ser efetivado?” (WARMLING; BERNARDES; SANTOS, 2014, p. 77). Indo mais além, quantos cidadãos sabem da existência do mecanismo, como ele pode ser efetivado e efetivam-no? Quantos cidadãos utilizam as informações públicas para realização do controle social? O direito à informação, como afirmam os autores, deve vir atrelado à educação cidadã.

As leis de liberdade de informação são instrumento essencial para que o direito à informação seja garantido a cada cidadão. Estas normas propiciam conteúdo para o debate e munem a sociedade de materiais relevantes para a defesa do interesse público frente às ações governamentais. Como citado por Florini (2007), muitos países têm adotado tais leis, como Índia, África do Sul, Reino Unido, Japão, México, além de organizações intergovernamentais e multinacionais. Entre os motivos para que cada vez mais nações adaptem tal norma a sua realidade, estão o surgimento de meios de comunicação mais independentes, o fortalecimento da sociedade civil e a integração econômica global.

A autora ressalta que após a Segunda Guerra Mundial, com a expansão das burocracias em diversas nações, surgiram novas concentrações de poder e, conseqüentemente, retenção de informações. A Guerra Fria, por exemplo, fez surgir um sistema de segurança nacional altamente secreto nos Estados Unidos. Entretanto,

Uma vitória notável para a transparência ocorreu na forma da lei de liberdade de informação dos EUA, aprovada pela primeira vez em 1966 e fortalecida em 1974. Na década de 1980, as redes transnacionais de ativistas da sociedade civil lançaram campanhas que exigiam informações de organizações intergovernamentais, particularmente o Banco Mundial. O Oriente e o Ocidente negociaram alguns acordos de controle de armas que incluíam disposições de verificação que tornaram os estabelecimentos de segurança dos dois lados cada vez mais transparentes um para o outro. (FLORINI, 2007, p. 8).

As leis de liberdade de informação tornaram-se mais comuns na década de 1990 e no século XXI viraram realidade em países com diferentes tradições democráticas. No Brasil, as iniciativas de promoção do direito à informação demoraram algum tempo para se concretizarem:

Durante a ditadura militar, o sigilo quase absoluto das ações governamentais era a regra, sob o argumento de pretensas razões de segurança nacional. Nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe de 64, quase inexistia, mesmo internacionalmente, maior preocupação com a transparência dos atos estatais. Além disso, as características da administração patrimonialista, pré-burocrática, portanto, eram dominantes, impedindo o nascimento de movimentos pró-transparência (GRUMAN, 2012, p. 98).

Apenas na redemocratização do país, o acesso à informação começou a ser levado em consideração na legislação, especialmente na Constituição Federal de 1988. A primeira lei infraconstitucional que tratou do tema foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) procurou coadunar as iniciativas de ampliação da eficiência estatal em conjunção com as iniciativas de responsabilização fiscal por meio do controle das finanças públicas. O aspecto mais saliente da LRF, para além da questão do ajuste fiscal, foi estabelecer diversas iniciativas para o processo de transparência das contas públicas, tendo em vista o artigo 59, estabelecendo as competências das instituições de controle. O contexto de emergência da LRF foi a renegociação da crise da dívida dos estados da Federação, no governo Fernando Henrique Cardoso, bem como os esforços de reforma do Estado, de modelo gerencialista. O objetivo primordial foi estabelecer forte instrumento de controle sobre os custos da máquina pública, envolvendo não apenas o Poder Executivo, mas também o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, além das três esferas da Federação (a União, os estados e os municípios). (FILGUEIRAS, 2016, p. 100-101).

Diante desse quadro, têm-se poucos avanços sobre o tema no campo da legislação brasileira antes do surgimento da Lei de Acesso à Informação:

As normas sobre acesso estavam inseridas em leis sobre responsabilidade fiscal, preservação do meio ambiente, sobre a questão da guarda de arquivos, entre outras. Assim, as regras sobre o acesso à informação estavam dispersas em ordenamentos múltiplos e distintos, gerando interpretações divergentes e outras consequências negativas, além de um evidente descompasso com o avanço do tema na legislação de países vizinhos. (PAES, 2011, p. 411).

Filgueiras (2016) ressalta que a política de transparência no Estado brasileiro foi implantada com pouca participação da sociedade. Ela surgiu no interior da burocracia estatal, especialmente condicionada a acordos externos: “instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, condicionaram seus empréstimos à existência de mecanismos de transparência das contas públicas” (FILGUEIRAS, 2016, p. 102). O autor afirma que as condições políticas para a criação desse sistema eram mínimas, mas iniciativas de transparência internacionais facilitaram o processo de tomada de decisão. Além disso, os casos de corrupção no Brasil fomentaram a criação da política de transparência.

A lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), significou, portanto, um grande progresso na legislação brasileira quanto ao direito à informação. “Essa lei regulou o direito à informação pública, como definido no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, disciplinou a transparência passiva no Estado, obrigou a existência dos portais de acesso à informação e disciplinou o uso das tecnologias de informação para a promoção da transparência” (FILGUEIRAS, 2016, p. 104). Conforme aponta Paes:

O direito de acesso às informações governamentais no Brasil, até recentemente, permanecia incompleto, devido, entre outras coisas, a uma interpretação restritiva daquilo que prevê o Artigo 5º, Inciso XXXIII, da Constituição Federal. Entre o dever de sigilo e o direito à informação, a burocracia permanecia acuada, pois não possuía parâmetros legais suficientes para fundamentar as respostas aos pedidos de informação (PAES, 2011, p. 408).

Eirão, Silva e Cavalcante (2014) consideram que ainda se faz presente no Estado brasileiro a assimetria de informações e a função principal da LAI é justamente diminuir essa assimetria por meio da regulação do espaço político-informacional.

A norma possui dois conceitos-chaves: transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa, como dito inicialmente, refere-se à disponibilização de informações de forma proativa pelo Estado, sem necessidade de solicitação. Alguns autores (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014) afirmam que este é o tipo mais desejável de transparência, já que significa preocupação por parte do Estado em divulgar suas ações e informar o cidadão para que ele possa realizar o monitoramento da administração pública. Entretanto, a exigência da divulgação de dados pode repercutir na qualidade das informações. Além disso, a não

especificação, pela lei, de um portal direcionado para a divulgação das informações e do modo como elas têm que ser divulgadas pode gerar um movimento de informações dispersas em vários sítios oficiais, o que pode dificultar, ao invés de facilitar, o direito de acesso:

Importante observar que no parágrafo 2º da Lei de Acesso à Informação consta a obrigatoriedade de divulgar as informações na *internet* e não em um portal específico para esse fim. O resultado é que os *sites*, de forma geral, representam repositórios de informações largamente dispersas, de difícil entendimento (FILGUEIRAS, 2016, p. 105).

A transparência ativa, apesar de constar na LAI de forma mais sistematizada, já existia em outros normativos, já que eles exigiam que o Estado publicasse por conta própria informações fiscais e administrativas. A grande novidade que a LAI traz é a transparência passiva, possibilidade dada ao cidadão de requerer informações. Antes da referida norma, não havia essa possibilidade na legislação brasileira. Os esforços para colocar a transparência passiva em prática vão além da simples divulgação de informações requeridas pelo cidadão. Perpassam também a cultura de acesso, ou de segredo, da entidade e a própria burocracia presente nela, bem como os problemas que ela possui com recursos humanos e falta de treinamento, que se tornam visíveis com a norma. A transparência passiva necessita que vários atores trabalhem em conjunto, o que nem sempre é um processo simples. Por isso, analisar seus limites e possibilidades se torna fundamental para entender como a administração pública lida com a disponibilização de acesso às informações públicas.

A LAI, como dito anteriormente, é um marco na legislação brasileira sobre acesso à informação, mas trará melhores resultados quando for acompanhada por outras transformações no setor público. Paes (2011) salienta que uma das principais questões na implantação da legislação se refere à mudança cultural da burocracia, que envolve capacitação de servidores e estabelecimento de metas. É necessário entender que tipo de capacitação estão tendo ou tiveram os servidores incorporados ao gerenciamento da Lei de Acesso à Informação, visto que o impacto da lei também depende de como vem acontecendo a sua implantação.

Os agentes governamentais podem burlar as exigências da LAI sem necessariamente desrespeitá-la, por exemplo, promovendo rotinas burocráticas para gestão das informações ou para o processamento de pedidos (Roberts, 2006). Outra forma de fraudar o regulamento é trazida por Filgueiras (2016), que ressalta o fato de que o processo de classificação das informações está nas mãos da burocracia estatal. Esse instrumento permite que os agentes se livrem da obrigação de prestar informações, visto que eles podem simplesmente classificá-las como sigilosas ou de acesso restrito. Há mecanismos de monitoramento das classificações,

mas, caso não funcionem de forma apropriada, a sociedade civil deve estar atenta para exigir da administração pública a correta utilização do sigilo, visto que há temas que demandam a sua aplicação.

O conflito entre sigilo e direito de acesso é complexo e necessita ser analisado caso a caso. Como Almino salienta, se aquele for legítimo, a própria sociedade irá aceitá-lo:

É possível que em alguns casos a preservação do segredo possa se apresentar como legítima. Pode ser que a adoção de uma medida de regulação do Estado em favor de grupos com menor poder econômico ou político, desde que assentada em um pacto previamente negociado socialmente, implique o uso de determinadas estratégias em que o segredo seja necessário à preservação da estabilidade política ou econômica. É possível, por exemplo, que um acordo internacional de interesse da nação empírica tenha de ser negociado com base em certas estratégias em que o segredo seja peça importante do mecanismo negociador. Mas a própria sociedade aceitará os limites a seu direito à informação, se estes forem legítimos (ALMINO, 1986, p. 100).

A gestão arquivística é outra questão que está diretamente relacionada ao bom funcionamento da LAI:

A LAI pressupõe o controle da produção, do tratamento e dos fluxos da informação produzida e acumulada pelo Estado. A gestão dos serviços arquivísticos governamentais da administração pública envolve todo o ciclo documental e é, neste sentido, estratégica para a efetiva implantação da LAI. A existência do documento, por si só, não garante a efetiva utilização da informação. A ausência de políticas e práticas de gestão de documentos em órgãos públicos se reflete na dificuldade, muitas vezes até na impossibilidade, de acesso à informação. Somam-se a esse quadro, eliminações de conjuntos documentais sem critérios ou respaldo legal, infraestrutura precária, recursos humanos insuficientes e a periferização dos serviços arquivísticos (JARDIM; MIRANDA, 2015, p.3-4).

Além disso, as condições de acesso às tecnologias da informação podem se constituir como uma grande barreira para a utilização da LAI, conforme discutido anteriormente. A exclusão digital impede que vários cidadãos possam efetivamente obter uma participação democrática, visto que não possuem os meios necessários para tal. E, no caso da norma brasileira, essa realidade é ainda mais presente. A Lei de Acesso à Informação é basicamente constituída de mecanismos digitais. Poucas são as formas de participação presencial ou por outros meios não digitais. A própria concentração dos pedidos de acesso no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC) demonstra quão dependente é a norma do acesso à *internet*. Muitos órgãos da administração pública, inclusive, aceitam apenas pedidos por este canal (e-SIC), não oferecendo outras formas de participação.

Percebe-se que o tema do acesso à informação passa pela questão tecnológica. Seguramente, sem a *internet* a questão da transparência e do acesso estaria gravemente comprometida. A Lei estimula o uso da

tecnologia, na verdade, cita diretamente, e em vários momentos, que a *internet* é o locus privilegiado para dar publicidade às informações. No entanto, é importante ponderar que a rede mundial de computadores não responde a todos os requisitos necessários para o acesso à informação e diálogo social. A dependência tecnológica precisa ser enfrentada e debatida. A tecnologia não soluciona tudo e nem põe um ponto final na questão. Muito pelo contrário, embora se trate de um requisito básico demanda outros aspectos, outras etapas para que a informação disponibilizada, de fato, cumpra seu fim: auxilie na tomada de decisões e no debate sobre políticas públicas. Ou seja, contribua para o pleno exercício da cidadania (SOUSA; GERALDES, 2015, p. 3)

Conforme ficou demonstrado, as leis de acesso não são eficazes por si sós. Para que cumpram seu objetivo, necessitam do esforço de todos envolvidos em sua aplicação. Vários são os limites para seu correto funcionamento, como também diversos são seus benefícios. Roberts (2006) aponta, por exemplo, que as leis de acesso auxiliam os cidadãos no exercício mais completo de sua participação política. Além disso, permitem que se protejam acerca de decisões adversas por parte do Estado.

Por outro lado, muitas leis de liberdade de informação não abarcam novos modos de prestação de serviços públicos, como organizações quase governamentais, incluindo associações industriais, por exemplo. O autor ressalta que a maioria das normas de informação não é projetada para acomodar esses tipos de organizações. “Em alguns países, os governos devem tomar uma decisão explícita de incluir as novas organizações sob a lei, e se recusam a fazê-lo” (ROBERTS, 2006, p. 117). Há também uma crescente ênfase na contratação externa de produtos e serviços por parte do Estado. Roberts (2006, p. 117) aponta que “a maioria das leis não reconhece um direito a registros detidos por empreiteiros. Vários governos também negociaram contratos que contêm cláusulas de confidencialidade destinadas a impedir a divulgação dos próprios contratos”. Como é possível verificar, há limites explícitos acerca de leis que objetivam franquear informação pública ao cidadão. Entretanto, esses limites não anulam os benefícios dessas normas: “as leis de liberdade de informação são principalmente uma ferramenta para regular a luta pelo controle da informação governamental. Não eliminam este conflito, nem reduzem a relevância política das queixas sobre o segredo governamental” (ROBERTS, 2006, p. 108). Geraldes e Sousa (2014, p. 7) apoiam o fato de que a LAI subsidia a *accountability* na administração pública:

A LAI também é presente, é futuro. Ela pode se constituir em um exercício de *accountability*, ou seja, de responsabilização do estado por suas ações. Diferentemente da denúncia, que muitas vezes reifica o escândalo, em um jogo de atores isolados, uma perspectiva de responsabilização busca explicações, alternativas e soluções. A lei permite que o jornalismo

investigue as etapas de um processo e veja exatamente onde os serviços públicos são mais vulneráveis, e como modificar essa situação.

As autoras também ressaltam a ligação da LAI com a comunicação pública, visto que sem transparência não é possível efetivar esse tipo de comunicação. Além disso, a comunicação pública não é entregue à sociedade para que seja colocada em prática, mas sim construída por todos os atores que fazem parte da esfera pública, como destacado nas definições do conceito trazidas neste capítulo. Dessa forma, a Lei de Acesso à informação pode subsidiar a construção dessa comunicação, oferecendo conteúdo para o debate e incentivando a participação do cidadão, desde que a comunicação pública também seja tratada pelo Estado como uma política pública fundamental.

Algumas dimensões comunicacionais da lei em questão são citadas por Geraldine e Sousa (2013): o fato de ela se constituir como uma política de comunicação, visto que permite o acesso às informações de interesse coletivo e mune o cidadão para que participe efetivamente da democracia, contribuindo para o controle social e para a discussão a respeito das decisões tomadas pelo Estado; de ser pauta e fonte do jornalismo, já que por meio da lei os profissionais da comunicação obtêm acesso a dados governamentais que podem revelar situações de corrupção geradoras de notícias; de ser um aspecto da comunicação pública, como discutido no parágrafo anterior; e também de instrumento da comunicação, no qual a *internet* possui papel fundamental, visto ser o meio principal para colocar a norma em prática, fato esse gerador de discussão sobre as condições de acesso da população brasileira.

Muitas são as questões envolvidas nos conceitos ligados à abertura de informações. Se, por um lado, a sociedade pode ter mais controle sobre as ações do Estado, e, conseqüentemente, participar mais e de maneira melhor fundamentada da democracia, por outro surgem problemas de ordem burocrática no aparelho do Estado, envolvendo questões culturais dos funcionários públicos, sistemas ultrapassados de gestão de informações e disputa por poder.

Como visto na discussão levantada, a transparência se desenvolveu ligada a outros conceitos, como o de publicidade, de direito à informação, de comunicação e de *accountability*. Estas definições são essenciais para complementar a ação da transparência na sociedade, já que a acessibilidade da informação proporcionada por ela possibilita que estes outros instrumentos atuem em prol do cidadão. Os autores acima citados são de grande relevância para auxiliar na compreensão da relação da transparência com os demais conceitos, permitindo que tenhamos uma visão mais ampla do acesso à informação, que possui suas próprias complexidades.

2.2. Transparência: dinâmica, efeitos e limites

Diante dos pilares históricos e conceituais discutidos, entre os quais está a noção de transparência, convém agora falar especificamente sobre seu significado, características, vantagens e desvantagens, de modo a aprofundar sobre seu desempenho na atualidade.

O conceito de transparência é bastante relevante para entender-se o desenvolvimento do direito à informação no mundo. De acordo com Filgueiras (2016), a transparência se relaciona com a abertura de informações por parte do Estado e com a vigilância por parte do público. Da mesma forma que a LAI, a transparência envolve tanto uma concepção ativa, em que o Estado disponibiliza as informações, quanto passiva, em que o cidadão reclama o direito de possuir tais informações. Angélico (2016, p. 115) também possui o mesmo posicionamento:

Pode-se definir transparência como o conjunto de mecanismos que permitem o acesso a informações públicas (produzidas ou detidas pelo Estado) – seja por meio de publicação proativa por parte da administração pública ou através de procedimentos formais de solicitação de informação – capazes de esclarecer sobre o funcionamento das instituições governamentais.

Florini (2007), por sua vez, relaciona transparência com o grau de informação disponível para as pessoas externas à instituição, de forma que elas possam poder na tomada de decisões ou possam avaliar as deliberações da própria instituição. A autora complementa que a discussão acerca do conceito reflete questões relevantes sobre democracia, boa governança, justiça social e eficiência econômica. As definições se assemelham à ideia de que o cidadão deve possuir direito à informação.

A transparência tem sido muito discutida atualmente e isso pode nos levar a pensar que também tem aumentado. De acordo com Hood (2006), essa sensação de mais transparência se relaciona com o fato de que as leis de liberdade de informação se espalharam pelo mundo desenvolvido e, conseqüentemente, uma série de novos requisitos de acompanhamento de decisões públicas foram implementados. O autor sugere também que esse aumento da transparência é uma questão de uso linguístico, mais do que prática. Cita, por exemplo, que a terceirização e a privatização de funções muitas vezes não participam da política de transparência:

Além disso, com a terceirização generalizada e a privatização de funções, uma vez realizadas diretamente por burocracias estatais, informações sobre atividades de desenvolvimento e muitas formas de execução de políticas podem, em algumas circunstâncias, ser protegidas por um manto de confidencialidade comercial. (HOOD, 2006, p. 213, tradução nossa).

Heald (2006) aprofunda o conceito de transparência e define suas direções: para cima, para baixo, para fora e para dentro. De acordo com ele (2006, p. 27), “a transparência para cima significa que o superior / principal hierárquico pode observar a conduta, o comportamento e os resultados do subordinado / agente hierárquico”. Já a transparência para baixo:

É quando o governado pode observar a conduta, comportamento e resultados de seus governantes. Os direitos dos governados em relação aos governantes figuram de forma proeminente na teoria e prática democrática, muitas vezes sob o guarda-chuva da “*accountability*”. (HEALD, 2006, p. 27).

A transparência para fora ocorre quando o subordinado hierárquico pode observar o que está acontecendo fora da organização. Já transparência para dentro é quando os que estão de fora podem observar o que está acontecendo dentro da organização. Heald (2006, p. 28) ressalta que “a transparência para dentro é relevante para a legislação sobre liberdade de informação e também para mecanismos de controle social que impõem padrões de comportamento”. Os mecanismos de transparência, especialmente nesta última direção, proporcionam uma maior abertura para a governança democrática:

A governança democrática é o processo de administração do Estado balizado no exercício da autoridade democrática por parte da sociedade, tendo em vista processos inclusivos de comunicação dos interesses e perspectivas e a construção de políticas públicas avaliadas à luz desses interesses. (FILGUEIRAS, 2016, p. 83).

Dentre os processos inclusivos de comunicação citados por Filgueiras, podemos mencionar as leis de acesso, que permitem uma maior participação do cidadão nas decisões políticas, como discutido na seção anterior.

O momento de introdução da transparência também é crucial para que ela alcance os objetivos almejados. De acordo com Heald (2006, p. 35), “movimentos repentinos e imprevistos para a transparência podem perturbar as expectativas. Em algumas circunstâncias, estas podem ter a característica de um Ato de Deus, quando algum desenvolvimento exógeno de repente muda as realidades objetivas”. Além disso, o tempo em que ela é introduzida pode ter impacto no comportamento dos envolvidos, que podem tomar alguma medida antecipada e modificar o rumo dos acontecimentos.

Dror (1999) ressalta que, para a aplicação correta dos princípios de transparência e abertura, são necessários quatro passos: esclarecimento sobre a natureza de valor e instrumento dos conceitos; diagnóstico de algumas patologias que a transparência e a abertura possuem; aprofundamento sobre condições para se avançar na transparência e na abertura; e

consideração sobre o aumento da transparência na atualização das capacidades para governar e, conseqüentemente, avançar para a democracia.

Algumas concepções estão imbricadas no conceito de transparência, de acordo com Silva (2016, p. 31-32). São elas: previsibilidade; publicidade; inteligibilidade; e exigibilidade:

- a) Previsibilidade: a transparência pressupõe regras previamente estabelecidas e compartilhadas. Isso possibilita maior controle cognitivo de condutas. A imprevisibilidade é irmã do segredo.
- b) Publicidade: a transparência pressupõe que as atividades de determinados agentes devem se realizar com alto grau de franqueza, honestidade e publicidade. Aquilo que não pode ser submetido ao domínio público tende a ser injusto, como se aponta a perspectiva kantiana.
- c) Inteligibilidade: ser transparente significa ser inteligível, apto ao controle cognitivo. O que não é compreensível não pode ser controlado. Compreender significa identificar desvios.
- d) Exigibilidade – a transparência se coloca como uma concepção prescritiva. Significa, na prática, a exigibilidade do cumprimento dessa norma, isto é, a transparência sobre aquilo que potencialmente afeta a todos é uma exigência que se materializa no direito de saber.

O autor considera que uma instituição transparente leva em conta todos estes fatores, sendo guiada por normas previamente fixadas e princípios racionais, de modo a proporcionar uma devida circulação da informação pública.

A discussão a respeito do entendimento da informação por parte do cidadão foi realizada na seção anterior e será retomada nesta. Silva (2016), conforme citado acima, coloca a inteligibilidade como uma das questões relacionadas à transparência, pois, para que ela seja possível, é necessário que o indivíduo possa compreender a informação. Heald (2006, p. 35) também afirma que, “para que a transparência seja efetiva, deve haver receptores capazes de processar, digerir e usar a informação”. Dessa forma, entende-se que a educação cidadã é condição essencial para que a transparência funcione de maneira plena e alcance os resultados almejados.

Diversos autores elencam os benefícios que ela pode trazer aos regimes democráticos. Stasavage (2006) ressalta que a transparência pode disciplinar representantes, já que suas decisões estão abertas ao escrutínio público e, dessa forma, a sociedade pode criticá-los por certas medidas. Coglianese (2009), por sua vez, ressalta a retroalimentação entre administração pública e cidadão. A transparência proporciona maior conhecimento sobre o interesse público aos cidadãos e estes, mais bem informados, podem auxiliar os funcionários governamentais em sua tomada de decisões. Além disso, o fato de os funcionários saberem que estão sendo monitorados pela sociedade pode tornar suas atitudes menos propensas à influência impróprias. Dessa forma, “a transparência pode promover os objetivos mais

fundamentais de uma boa política pública e uma tomada de decisão governamental legítima” (COGLIANESE, 2009, p. 535). Gruman (2012) cita outra vantagem de um governo mais transparente: aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas públicas e qualidade dos gastos governamentais. Esses benefícios não são diretos, mas, de acordo com o autor, a vigilância da sociedade levaria a melhores decisões por parte dos governantes.

A transparência é fundamental para a democracia. Como ressalta Bobbio (1986, p. 10) “pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder”. Marques (2016) afirma que a transparência possui poderes que nem a liberdade de expressão e o direito ao voto possuem, visto que aquela permite um controle singular sobre as estruturas responsáveis pelas decisões políticas. A transparência favorece a confiança no próprio governo na medida em que mantém cidadãos a par dos assuntos públicos.

À medida que as normas democráticas se tornam mais abrangentes em todo o mundo, está se tornando evidente que um amplo direito de acesso à informação é fundamental para o funcionamento de uma sociedade democrática. A essência da democracia representativa é o consentimento informado, que requer que informações sobre práticas e políticas governamentais sejam divulgadas. E, nas democracias, por definição, a informação sobre o governo pertence ao povo, e não ao governo. (FLORINI, 2007, p. 3).

O’Neill (2006) identifica algumas vantagens que os requisitos de transparência oferecem. A autora afirma que pessoas externas à instituição são beneficiadas quando funcionários estão sujeitos a exigências de transparência, porque elas podem obter acesso a informações que de outra forma não estariam disponíveis. Essas informações podem ser úteis a críticos especializados do governo, que possuem tempo e capacidade de utilizá-las para verificar o desempenho das instituições e de seus funcionários. Além disso, pessoas internas à instituição podem se beneficiar das formas de transparência para transferir responsabilidades e, desse modo, reduzir riscos. A autora cita o exemplo de transações comerciais, em que a divulgação é considerada condição suficiente para transferir a responsabilidade e certos riscos daqueles que fornecem produtos e serviços para aqueles que os compram ou os usam.

É necessário também ressaltar algumas desvantagens e pontos negativos da transparência. Entender as duas faces do conceito torna-se relevante para conhecer os limites e possibilidades do direito à informação, que está intrinsecamente relacionado ao termo.

A discussão da transparência, não especificamente em relação ao Estado, mas sobre sua presença na vida social como um todo, é realizada por Han (2014), que problematiza o conceito. De acordo com ele, a transparência uniformiza a sociedade, não permite que o

estranho, o diferente, tenha espaço. Sendo assim, “a comunicação atinge sua velocidade máxima onde o igual responde ao igual. [...] a negatividade do outro e do estranho, ou a resistência do outro, perturba e atrasa a comunicação lisa do igual” (HAN, 2014, p. 12). Para o autor, vivemos em uma sociedade da transparência, a qual é permeada por muita informação que não necessariamente nos leva a tomar melhores decisões:

A faculdade superior de julgar tende hoje a atrofiar-se devido à massa pululante e crescente de informação. É frequente que um menos de saber e de informação produza um mais. A negatividade do deixar e do esquecer comporta, não raro, um efeito produtivo. A sociedade da transparência não permite lacunas de informação nem de visão. Mas tanto o pensamento como a inspiração requerem um vazio. (HAN, 2014, p. 15).

Han também acredita que a política possui uma esfera secreta que lhe é própria, de modo que uma transparência total pode paralisá-la. Por exemplo, o controle total do governante por parte da sociedade poderia retirar a autonomia dele para propor certos avanços, de forma que se faz necessária certa dose de confiança. De acordo com o autor, a confiança não pode ser simplesmente substituída pelo controle:

A confiança só é possível num estado intermédio, entre saber e não saber. Confiança significa: apesar do não saber em relação ao outro, construir com ele uma relação positiva. A confiança torna possíveis ações apesar da falta de saber. Quando sei tudo antecipadamente, a confiança é desnecessária. A transparência é um estado no qual se elimina todo o não saber. Onde a transparência domina, não se abre um espaço para a confiança. Em vez de “a transparência produz confiança”, deveria dizer-se: “a transparência desfaz a confiança”. A exigência de transparência faz-se ouvir precisamente quando já não há confiança alguma. Numa sociedade que assenta na confiança, não se afirma qualquer exigência penetrante de transparência. A sociedade da transparência é uma sociedade da desconfiança e da suspeita, que, devido ao desaparecimento da confiança, assenta sobre o controle. A força da exigência de transparência indica precisamente que o fundamento moral da sociedade se tornou frágil, que os valores morais, como a honradez e a lealdade, perdem cada vez mais a sua significação. Em lugar da instância moral quebradiça, introduz-se a transparência como novo imperativo social. (HAN, 2014, p. 70-71).

O autor citado, como é possível perceber, aborda a transparência de uma maneira negativa, problematizando sua presença na vida social de maneira geral, e não em relação ao Estado de forma restrita. A seguir, verificaremos alguns posicionamentos em relação à transparência na administração pública, foco dessa pesquisa.

Alguns autores enumeram prejuízos advindos da aplicação da transparência em situações que não necessitam dela. Por exemplo, há casos em que a transparência pode prejudicar o andamento de projetos de pesquisa, a segurança nacional e as investigações:

Determinadas informações de Estado tem caráter confidencial e o seu vazamento pode colocar em risco a segurança nacional ou pode gerar

distúrbios e situações de pânico. Em outros campos, a publicização de determinados dados institucionais sobre a política econômica pode privilegiar determinados agentes, empresas ou especuladores financeiros, o que justificaria a prevalência do segredo em prol do interesse coletivo. (SILVA, 2016, p. 36).

O mesmo autor enumera efeitos colaterais da transparência quando esta é aplicada sem a devida análise sobre sua atuação em determinado panorama, como o enfraquecimento da confiança política por conta do cenário de recorrentes denúncias e escândalos envolvendo os representantes do povo, a excessiva pressão sobre os agentes públicos, da qual poderia derivar uma postura defensiva, e também o excesso de informação decorrente de uma maior divulgação de informações por parte do setor público. Além disso, o autor coloca em dúvida a real efetividade da transparência em solucionar a corrupção isoladamente, visto que ela envolve questões mais complexas, que vão muito além da exposição de dados. Lindstedt e Naurin (2010), por exemplo, reforçam que a transparência somente funciona quando acompanhada de circunstâncias institucionais favoráveis à publicidade e à *accountability*.

O'Neill (2006) afirma que, se a transparência disciplinasse as instituições e os funcionários públicos, seria de se esperar que maiores doses dela levassem a um desempenho mais confiável das instituições e dos titulares de cargos para os quais a transparência tenha sido necessária. Mas isso não parece ter acontecido.

Transparência é tomada para apoiar a confiabilidade, porque exige que as instituições e os funcionários revelem o que fazem, por isso fornecendo uma base para outros julgarem e sancionarem o seu desempenho. É suposto fornecer evidência para censurar, penalizar, ou despedir aqueles cujo desempenho é pobre, e para reformar ou dissolver as falhas das instituições. A transparência cria razões para que as instituições e seus funcionários sejam mais confiáveis e reduz suas chances de obter uma confiança imerecida, jogando na credulidade pública. Se a transparência não tem esses efeitos, o argumento para exigi-la é muito fraco. (O'NEILL, 2006, p. 78).

Maior transparência, de acordo com a autora, deveria significar maior confiabilidade e conduzir a uma maior fidedignidade por parte dos funcionários públicos. Entretanto, ela acredita que a transparência ainda assim é o antídoto correto para os males da administração pública. Somente não foi até agora perseguida com vigor e tempo suficientes. Como veremos mais adiante, a transparência não basta por si só, é necessário que as informações divulgadas atinjam uma audiência relevante e sejam realmente comunicadas ao público para que este possa agir em torno da situação, já que podem existir situações de transparência que não pretendem fazer com que o cidadão exercite seu controle:

[...] pois mesmo onde as informações e os informantes são confiáveis, a transparência por si só pode deixar muitos com poucas razões para confiar,

porque nem sequer pretende colocá-los em posição de julgar as coisas por si mesmos, ou de acompanhar, verificar ou desafiar as informações divulgadas. (O'NEILL, 2006, p. 89).

Marques (2016) ressalta que nem sempre as informações divulgadas são efetivamente importantes, de forma que a transparência pode suscitar uma aura de legitimidade sem necessariamente munir os cidadãos de conteúdo relevante para o exercício de cidadania. Outra ressalva acerca do conceito se refere ao controle de informações crescente por parte do Estado:

Os processos de informatização e agregação de bancos de dados variáveis (incluindo dados fiscais, educacionais e de saúde) permitem ao Estado o armazenamento de uma base enorme de conteúdos; porém, pouco se sabe dos destinos ou da utilização desses repertórios. É indispensável, então, uma política de privacidade adequada para preservar os usuários quando estes solicitam informações, uma vez que não há clareza sobre a quantidade crescente de dados que o Estado tem acerca dos cidadãos. (MARQUES, 2016, p. 71).

É necessário, portanto, verificar como a transparência lida com os dilemas da privacidade, já que podem existir conflitos entre a liberdade de expressão e outras liberdades individuais. Além disso, a transparência pode prejudicar a habilidade de agentes do governo tomarem boas decisões:

Uma preocupação é que, sob uma extrema transparência alcançável hoje com a ajuda de tecnologia avançada, os funcionários não se envolvam em formas de deliberação e autocríticas, porque sabem que os de fora podem monitorar tudo o que dizem e fazem - e talvez tentem usar contra eles mais tarde o que eles dizem quando simplesmente estão "pensando em voz alta" (COGLIANESE, 2009, p. 536).

Há também situações em que a transparência é positiva, proporciona o acesso do cidadão a informações relevantes para o controle dos agentes governamentais, mas os mecanismos de responsabilização destes agentes, nos casos em que eles infringem a lei, não dão conta de puni-los. Neste caso, a transparência encontra seus limites. Por mais que seja efetiva no sentido de munir o cidadão de conteúdo para participar efetivamente da democracia, não é suficiente para validar essa participação. “A transparência parece ser uma condição fundamental para um sistema político realmente democrático – mas seguramente é insuficiente, sendo apenas um ponto de partida” (ANGÉLICO, 2016, p. 117). A transparência necessita de outros instrumentos para que alcance os benefícios almejados pelo Estado e pela sociedade. Informar-se é o primeiro passo, mas é necessário agir em seguida. Angélico ressalta, por exemplo, determinada situação, de conhecimento da sociedade, em que os dados demonstram a ineficácia de determinada política pública. O fato de existirem esses dados e

esse diagnóstico de nada vale se os cidadãos e movimentos sociais não ocupam os espaços institucionais e públicos para contestar e reivindicar mudanças.

As vantagens e desvantagens da transparência também são avaliadas por Heald (2006) levando em consideração seu grau de aplicação e os efeitos decorrentes desse grau. A partir disso, o autor elenca uma série de limitações que a transparência, quando mal aplicada, pode trazer, como minar a privacidade e impedir o alcance de objetivos. Além disso, ele salienta que uma certa dose de ignorância pode ser necessária tanto na política interna como na política internacional, por exemplo, na promoção de iniciativas de paz.

A menos que transparência seja vista como fazendo a diferença, introduzir ou aumentar a transparência pode ter efeitos nocivos e não benéficos. Imagine um regime no qual ministros e funcionários públicos recebam subornos, mas a extensão da corrupção, embora se rumoreie, não é conhecida. Transparência sobre a extensão e profundidade da corrupção será vista como benéfica se a sua introdução leva à cessação / redução da corrupção e punição dos infratores. No entanto, se a corrupção continuar inabalável, o conhecimento público decorrente de uma maior transparência pode levar a mais cinismo, talvez até uma corrupção mais ampla. (HEALD, 2006, p. 36-37).

Transparência e mais informação também não significam mais democracia e satisfação de demandas sociais. De acordo com o autor, informação em excesso pode centralizar o poder político, removendo espaço para atores subordinados. “Além disso, arranjos inadequadamente estruturados para a transparência podem resultar em assédio e jogo, refletindo a vulnerabilidade das organizações ao comportamento oportunista e suas respostas defensivas” (HEALD, 2006, p. 70).

Algumas razões para não se divulgar informações de maneira completa são trazidas por Prat (2006), como o fato de que um certo grau de privacidade é um direito humano básico, há custos envolvidos na divulgação, embora eles tenham diminuído com o advento da *internet*, e que a transparência excessiva pode criar incentivos para que os funcionários públicos se comportem de maneira prejudicial.

Coglianesse (2009, p. 536) apoia a tese de que a transparência não é maléfica, mas é necessário saber dosá-la na quantidade suficiente para que ela tenha consequências positivas. De acordo com ele “a questão não é a transparência nem o sigilo, mas a quantidade de transparência a ser promovida e que tipo de informação divulgar”.

A transparência é capaz de aumentar as chances de uma informação ser conhecida, mas não é a única vertente envolvida no processo. Por exemplo, o interesse pela informação é um fator decisivo para vir a conhecê-la:

Muita informação que é acessível nos registros públicos nunca alcançará uma audiência mais ampla de cidadãos simplesmente porque diz respeito a questões que interessam apenas a um pequeno conjunto de grupos de interesses especiais. Mesmo quando as pessoas geralmente são afetadas por uma política pública, nem sempre estão preparadas para suportar os custos envolvidos em se informar sobre o conteúdo e as consequências das decisões dos líderes políticos. Uma reforma de transparência pode reduzir esses custos, mas raramente a tal ponto que esse problema de ignorância racional desapareça. (LINDSTEDT; NAURIN, 2010, p. 304).

Mesmo que o cidadão requeira o acesso à informação, não necessariamente ele a utilizará para monitorar o comportamento da administração pública. É necessário investigar o uso que o cidadão faz das informações, o qual pode ser para fins pessoais. E, antes de mais nada, é necessário verificar se o cidadão tem pleno entendimento das informações que lhe são oferecidas:

O primeiro limite da concepção de transparência assinala a ausência de uma atenção à questão da produção da informação e aos aspectos cognitivos envolvidos no julgamento de escolhas políticas e de seus resultados. A simples abertura de processos e informações à sociedade não significa que a audiência seja capaz de processá-los, denotando um problema cognitivo assentado no uso da linguagem. (FILGUEIRAS, 2016, p. 90).

O'Neill corrobora com essa tese quando afirma que a transparência supõe divulgação e não comunicação eficaz. A disseminação de informação não necessariamente significa comunicação com o público que a recebe, já que ela pode ser revelada sem ser vista, lida ou compreendida por qualquer pessoa. “Uma ênfase na transparência nos encoraja a pensar que a informação é destacável da comunicação e que informar é um processo de transferência de conteúdo, em vez de atos de fala que se comunicam com públicos específicos” (O'NEILL, 2006, p. 81). É necessário verificar as normas epistêmicas e éticas necessárias à comunicação bem-sucedida para que a informação atinja o público pretendido.

A transparência é um remédio eficaz para o segredo, mas não garante sozinha a efetividade da comunicação pública. Como O'Neill bem observou, a comunicação pode falhar de diversas maneiras que nada têm a ver com o segredo ou a opacidade de informações:

Pode falhar porque despreza um ou mais dos padrões epistêmicos e éticos elementares que são essenciais para que o público específico compreenda e avalie o que é comunicado. A comunicação falhará epistemicamente se for ininteligível para pretender audiências, ou tão fortemente cheia de irrelevância que elas não conseguem discernir quais são os *bits* importantes. (O'NEILL, 2006, p. 82-83).

Quando se fala em comunicação pública, é necessário levar em consideração alguns conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo, interesse público, como ressalta Duarte (2007). Estes termos, especialmente participação e diálogo, pressupõem

envolvimento do cidadão. O simples repasse de informações não é capaz de dar conta desse tipo de envolvimento, por isso, a informação deve vir atrelada à comunicação eficaz.

Existem certas práticas de divulgação que não possuem o objetivo de comunicar, mas apenas de transferir riscos. “Práticas padrão, como usar a impressão tão pequena que muitos acham difícil de ler, ou terminologia tão arcana que a maioria vai achar difícil de seguir, sugerem que os avisos são destinados a transferir a responsabilidade sem comunicar os riscos de forma eficaz” (O’NEILL, 2006, p. 88-89). O exemplo citado se refere especialmente a atividades de empresas privadas, mas se pensarmos em algumas iniciativas de transparência do poder público, como *sites* com navegação não intuitiva e linguagem burocrática, veremos que esse tipo de prática também é comum no setor público. O objetivo não é comunicar o cidadão, mas apenas cumprir normas e evitar algum tipo de punição. De acordo com esse pensamento, a informação é divulgada, a transparência é alcançada.

A abertura de informações no Brasil não veio acompanhada de estratégias de comunicação com a sociedade. O regulamento obriga os órgãos e entidades públicas a divulgarem informações, mas não os obriga a comunicar de forma efetiva os dados disponibilizados. Apesar de a Lei de Acesso à Informação asseverar que o acesso deverá ser franqueado em linguagem de fácil compreensão, ela não detalha como seria essa linguagem, de forma que este julgamento cabe à entidade que ofertar a informação. Como ressalta a autora, “algumas formas de cumprir com os requisitos de transparência visam divulgar assuntos apenas a públicos relativamente especializados (O’NEILL, 2006, p. 81). Há dados que somente são inteligíveis a especialistas no assunto, por exemplo.

A transparência, além disso, possui um compromisso normativo com a produção de informação verdadeira. Dessa forma, necessita de uma instância de deliberação imparcial para que chegue ao entendimento público:

Um Estado plenamente transparente não significa entendimento e, por sua vez, julgamento imparcial no âmbito da sociedade. Sem essa instância imparcial de deliberação, o resultado da política de transparência é nutrir uma política do escândalo, em que os aspectos relacionados à vida privada e à reputação dos envolvidos importam mais do que as questões públicas, propriamente. A política do escândalo não tem um compromisso com a verdade, mas com fins instrumentais de indivíduos ou grupos presentes na esfera pública. (FILGUEIRAS, 2016, p. 90).

O autor (2011) apresenta algumas objeções à política de transparência com o objetivo de fortalecer sua dimensão normativa de *accountability*. A primeira é que a política de transparência pressupõe o cidadão como consumidor de um mercado político. Também não aborda a questão do processamento da informação, não levando em consideração as chances

de informações transparentes se tornarem sujeitas à publicidade. A transparência também afeta a noção de privacidade, o que pode levar ao desrespeito de alguns direitos fundamentais. Ademais, o segredo, como mencionado nesta seção, tem um valor importante no âmbito político, já que nem tudo pode ser transparecido.

Algumas razões para determinada política ficar em segredo dependem dos mesmos valores democráticos que argumentam contra o sigilo, de acordo com Thompson (1999). O conflito envolve um dilema de *accountability*: “a democracia exige publicidade, mas algumas políticas democráticas exigem sigilo” (THOMPSON, 1999, 182). Os processos governamentais devem ser públicos para garantir o consentimento e controle dos governados, de modo que tenham poder para responsabilizar os governantes, caso seja necessário. Entretanto, algumas políticas e processos, se tornados públicos, perdem sua eficácia total ou parcialmente.

O sigilo deve ser aplicado quando realmente necessário. “Se uma das razões pelas quais uma política não pode se tornar pública é que ela seria derrotada no processo democrático, então a política deveria ser abandonada” afirma Thompson (1999, p. 183). Além disso, mesmo que haja sigilo sobre uma política, o cidadão tem o direito de saber que este está sendo utilizado:

O dilema da *accountability* é muitas vezes inevitável e, em qualquer escolha entre sigilo e publicidade, a publicidade deve ter prioridade absoluta. A razão básica é que, em qualquer equilíbrio desses valores, deve haver publicidade suficiente sobre a política em questão para que os cidadãos possam julgar se o equilíbrio correto foi atingido. A publicidade é a pré-condição de decidir democraticamente até que ponto a própria publicidade deve ser sacrificada (THOMPSON, 1999, p. 183).

O autor ressalta que o sigilo pode ser moderado por meio de sua dimensão temporal. Sendo temporário, pode ser retirado a tempo de os cidadãos julgarem a política ou o processo que se encontrava em segredo. Entretanto, mecanismos de *accountability* podem ser perdidos neste intervalo:

Esse não é apenas um ponto político, mas também moral: quanto menos os cidadãos souberem sobre uma política, menos responsabilidades o governo terá pela política. Além disso, quanto menos significativo é o consentimento que os cidadãos dão a ele, menos justificável é o uso do poder do Estado para aplicá-lo. Assim, mesmo o sigilo temporário pode impedir os cidadãos de conhecerem as fases críticas do processo em que a política é adotada e, assim, diminuir a *accountability* e o consentimento (THOMPSON, 1999, p. 184).

Em alguns casos, o sigilo pode melhorar o processo democrático, visto que algumas informações tornadas públicas podem influenciar determinada situação. O autor exemplifica

essa circunstância com as pesquisas de opinião conduzidas pela mídia durante uma eleição. Essas pesquisas revelam resultados prováveis do pleito antes mesmo que os cidadãos exerçam seu voto e, dessa forma, podem interferir em suas decisões inapropriadamente. “Esse tipo de publicidade distorce o processo de *accountability*” (THOMPSON, 1999, p. 184).

Thompson (1999) ressalta também que o sigilo somente deve ser aplicado se for justificado em um processo que não seja secreto. Ou seja, para a resolução do dilema de *accountability*, o autor aponta que o sigilo de primeira ordem sobre determinado processo exige publicidade de segunda ordem sobre a decisão de tornar o processo sigiloso.

Algumas situações, porém, não lidam bem com a exigência de publicidade de segunda ordem. Há certas políticas e práticas nas quais a *accountability* é sensível ao contexto. São casos em que o elemento polêmico é específico e não pode ser revelado sem prejudicar a política como um todo. Além disso, o autor aponta que determinadas decisões, se divulgadas, mesmo que em termos gerais, podem ser enfraquecidas. “São casos em que a publicidade de segunda ordem sobre uma política destruiria sua eficácia de primeira ordem. A *accountability* democrática requer transparência, mas algumas políticas e processos exigem obscuridade” (THOMPSON, 1999, p. 185-186).

A *accountability* democrática não exige publicidade incondicional na condução do governo democrático. O sigilo de vários tipos às vezes é justificado e até desejável em uma democracia. Mas isso só se justifica sob condições cuidadosamente especificadas, que assegurem que o sigilo esteja sujeito à *accountability* democrática (THOMPSON, 1999, p. 192).

O dilema da *accountability* nem sempre pode ser solucionado, porque depende da prática do próprio governo democrático, no qual haja políticas e processos que não possam ser prontamente divulgados ou que não sejam totalmente transparentes. Entretanto, como foi discutido, os danos à *accountability* democrática podem ser reduzidos quando se garante que os segredos temporários não se tornem permanentes e que os sigilos parciais não se tornem totais. Ainda mais, quando se garante que o sigilo é devidamente aplicado a situações que realmente o requeiram e não em casos desnecessários, com vistas a encobrir práticas corruptas ou simplesmente omitir decisões que não possuem apoio da ampla maioria:

Na política, o princípio do governo aberto tem feito grandes avanços nas últimas décadas, mas ainda há áreas importantes nas quais a tomada de decisão pública é, por lei, protegida pelo sigilo. Por exemplo, todos os Atos de Liberdade de Informação incluem circunstâncias em que o governo pode legalmente reter informações dos cidadãos. E, como mostram os acontecimentos relacionados com a guerra do Iraque de 2003, os governos democráticos podem exigir o sigilo em circunstâncias extremamente controversas (PRAT, 2006, p. 94).

Como pode-se verificar, diversas são as questões que permeiam o conceito de transparência, inclusive o próprio sigilo. Como qualquer outra política, a de transparência possui pontos negativos e positivos, que necessitam ser debatidos para que alcance maior eficácia e efetividade na administração pública.

2.3. Transparência digital

É fundamental discorrer também sobre a transparência digital, que, com o advento da Lei de Acesso à Informação no Brasil e de outras leis de acesso pelo mundo, tem se tornado cada vez mais importante para o exercício da cidadania. A expansão das tecnologias de informação trouxe consigo a oportunidade de uma maior participação da sociedade civil nos processos democráticos. De acordo com Filgueiras (2016, p. 88) “as tecnologias de informação potencializaram o empoderamento dos cidadãos e ajudaram a constituir um canal positivo para o fortalecimento da *accountability* e dos processos de governança democrática”. O cidadão pode monitorar o desempenho dos governantes e, até mesmo, propor alternativas para problemas por meio dos canais disponibilizados pelos órgãos e entidades em seus sítios oficiais. O governo tornou-se digital. O termo, de acordo com Margetts (2006, p. 197), indica “o uso pelo governo de tecnologias da informação e comunicação, incluindo a *Internet*, tanto internamente quanto para interagir com os cidadãos, empresas e outros governos”. De acordo com a autora:

O governo digital desenvolveu-se através de organizações governamentais em países industrializados avançados desde 1960, como sistemas de computador de grande escala provaram-se bem adequados para tarefas administrativas tradicionalmente realizadas pela burocracia do governo, particularmente o processamento de transações financeiras. Ao longo dos anos 60 e 70, os sistemas de informação se espalharam pelo governo em (por exemplo) Estados Unidos, Reino Unido e Japão, para serem substituídos por redes de computadores pessoais nos anos 80. Um ponto de ruptura fundamental para o governo digital veio no final dos anos 90 com o uso cada vez mais difundido da *internet* em toda a sociedade e organizações. A *Internet e a World Wide Web* permitiram aos governos a possibilidade de fornecer aos cidadãos informações sobre suas operações que poderiam ser acessadas de qualquer local a qualquer momento, oferecendo assim potencial para a transformação de interações governo-cidadão através de mediação eletrônica (MARGETTS, 2006, p. 197).

As novas tecnologias da informação proporcionam a presença da administração pública na *internet* e também facilitam a transparência do governo, mas é necessário analisar como se dá essa transparência. Margetts (2006, p. 198) aponta que “no século XXI, na maioria dos países desenvolvidos, praticamente todos os departamentos e agências governamentais possuem um *site* e esses *sites* agem como janelas do governo - janelas que

podem ser parcialmente obscurecidas ou opacas ou inacessíveis a alguns, mas não estavam lá na era *pré-internet*". Dessa forma, plataformas digitais governamentais não necessariamente podem ser transparentes. É possível que haja algum tipo de restrição para se ter acesso às informações. Por exemplo, os dados podem estar em formato confuso, fato que pode diminuir as chances de entendimento do cidadão; podem também estar escondidos; ou mesmo indisponíveis. A transparência digital é fundamental, mas deve ser analisada em profundidade.

Dados da União Internacional de Telecomunicações (UIT) de 2017 revelam que mais de 80% da população mundial está *on-line*. Considerando-se a expansão do uso do ambiente digital, é relevante ressaltar que os canais *on-line* são essenciais para a aplicação da transparência na administração pública. A própria LAI cita, como um de seus pilares, a obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas possuírem sítios oficiais na *internet* para divulgação de informações para os cidadãos. Esses canais, inclusive, são de extrema importância para a aplicação da transparência ativa. O decreto nº 7.724 (BRASIL, 2012), que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, traz no *caput* de seu sétimo artigo, que trata justamente da transparência ativa, a seguinte redação: “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na *Internet* de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011”.

Silva (2016) ressalta alguns benefícios da transparência *on-line* quando aplicada de forma correta no sistema político: legalidade, já que o cidadão pode ter acesso a normas legais e infralegais atualizadas, o que fortalece o ordenamento jurídico; *accountability*, na medida em que são criadas condições que fortalecem o fluxo de informação entre cidadão e administração pública, a ampliação dos canais de justificativas e a otimização da prestação de contas do agente para o principal; deliberação pública, levando em consideração que a divulgação de documentos e informações do Estado proporciona maior insumo para o debate a respeito do interesse público; participação política, visto que cidadãos mais e melhor informados podem buscar maior engajamento político; confiança política, porque a exposição de informações pode contribuir para a confiança do cidadão nas instituições democráticas; redução da corrupção, pois a transparência digital pode propiciar mecanismos para identificação de irregularidades e também formas preventivas de combate de atividades consideradas inaceitáveis do ponto de vista do interesse público; eficiência institucional, já que a transparência digital contribui para a melhor performance estatal, expondo deficiências

e identificando boas práticas. Além disso, “pressupõe-se que uma instituição transparente que se utiliza dos meios digitais para expor sua conduta tende a primar por uma gestão com o mínimo de falhas e o máximo de otimização de seus recursos” (SILVA, 2016, p.35); e, por último, insumos para mobilizações civis, pois a existência de informações públicas em sistemas digitais facilita e fortalece as atividades de agentes intermediários, como organizações civis, entidades de *advocacy*, institutos de defesa do consumidor, associações de cidadãos, associações comunitárias, instituições de mídia, sociedades profissionais, sindicatos de trabalhadores, entre outros.

A LAI corrobora especialmente o uso do ambiente digital. O cidadão não precisa comparecer pessoalmente ao órgão para requerer a informação e, além disso, não necessita justificar seu pedido, o que descomplica e acelera o processo de acesso. Entretanto, apenas disponibilizar as informações *on-line* não garante maior vigilância das decisões políticas por parte dos cidadãos. Há outras questões em cheque, como a própria cultura de participação política e a desigualdade de acesso à *internet*, que ainda é muito presente na sociedade brasileira.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (IBGE, 2018), 64,7% das pessoas com 10 ou mais anos de idade utilizam a *internet* no Brasil. 75% daquelas que não utilizam, não o fazem porque não sabem utilizá-la ou por falta de interesse. Em todas as regiões do país, mais da metade dos domicílios possuem acesso à *internet*, destacando-se as regiões Centro-Oeste e Sudeste com as porcentagens mais altas (74,7% e 76,7%, respectivamente) e o Nordeste, com a mais baixa (56,6%). Em média, 69,3% dos domicílios brasileiros possuem acesso à *internet*. A maioria (mais de 90% em todas as regiões) dos domicílios acessa o serviço por meio do telefone móvel celular, o que pode estar relacionado ao custo mais baixo do aparelho em relação ao microcomputador e ao *tablet*, por exemplo. Esses dois últimos aparelhos também são utilizados, mas em escala muito menor.

Percebe-se que o uso da *internet* por tipo de aparelho possui grande relevância, fato este que deveria refletir na configuração dos *websites* do setor público, visto que muitos deles não são adaptados para a versão *mobile*, o que pode interferir diretamente no uso que os cidadãos fazem das informações públicas, inclusive no que tange aos pedidos realizados por meio da Lei de Acesso à Informação. Muitas vezes, os *sites* governamentais não possuem uma boa apresentação sequer na versão tradicional, para computadores. Há informações dispersas, *layout* confuso e ainda ferramentas que não funcionam ou estão desatualizadas. Além disso, como também é possível verificar, existem alguns entraves no que tange ao

acesso à *internet*, como a falta de instrução, o custo do serviço e a própria motivação das pessoas em utilizá-la. De acordo com Gerald e Sousa (2013, p. 6):

O acesso dos cidadãos brasileiros à Rede, sua inclusão digital, passa por três discussões. A primeira é a disponibilidade de equipamentos, ou de locais para acessar esses equipamentos. Se o Estado adota a *internet* como “ponto de encontro” com a sociedade, é necessário que parta da premissa que o cidadão deva ter o equipamento, ou consiga utilizá-lo em espaços públicos. O desenvolvimento de políticas públicas para aquisição de computadores e criação de centros comunitários de utilização desse equipamento é fundamental. Mas não só. É necessário oferecer, a qualquer cidadão, inclusive o morador de áreas rurais e periféricas, uma banda larga de boa qualidade, isto é, rápida, estável e barata. O Plano Nacional de Banda Larga, lançado pelo governo brasileiro em 2010, é um esforço nessa direção, embora sua eficácia seja limitada. Por fim, ao se pensar em acesso, é necessário refletir sobre os conteúdos ofertados e a qualidade dos *sites*. Eles são um convite à participação ou se constituem em uma barreira a mais?

As autoras ressaltam pontos trazidos nas próprias estatísticas do IBGE, que atestam as dificuldades de acesso à *internet*, bem como outras questões fundamentais, como a qualidade da banda larga e a criação de políticas para aquisição de aparelhos para se obter o acesso.

A PNAD Contínua também demonstra que o uso da *internet* tende a crescer com a elevação do nível de escolaridade: 11,2% das pessoas sem instrução utilizam a *internet*, enquanto que 95,7% das pessoas com nível superior completo fazem uso dela. A diferença é evidente. A educação é fundamental para munir o cidadão de instrumentos e conhecimentos necessários para exercitar sua participação na democracia de maneira plena.

A construção da cidadania encontra-se vinculada à educação política como requisito à participação. O baixo índice de educação política constitui um dos obstáculos mais nítidos a uma participação política pelos canais institucionais (eleição, votação de referendos ou plebiscitos, apresentação de projetos de lei ou de política públicas por iniciativa da sociedade civil) ou por outras formas mais avançadas de democracia participativa (JARDIM, 1999, p. 94).

Margetts (2006, p. 198-199) resalta a importância da transparência digital acompanhada das legislações sobre acesso à informação: “o acesso à *internet* acompanhado pela legislação sobre liberdade de informação pode disponibilizar praticamente todo o estoque de informações públicas geradas pelos governos com o clique de um botão do *mouse*”. Além disso, a autora resalta que não somente a legislação de acesso é responsável pela maior disponibilização de informações nos sítios oficiais do governo:

Algumas coisas estão disponíveis em *sites*, não por causa da legislação específica sobre liberdade de informação, mas simplesmente porque os *sites* estão lá e as expectativas dos cidadãos mudaram. À medida que mais pessoas se tornam cada vez mais acostumadas a encontrar informações na

internet, torna-se menos aceitável que o governo não as forneça. (MARGETTS, 2006, p. 199).

Há expectativas em torno da transparência do Estado e as ferramentas de comunicação contemporâneas aumentaram essas expectativas, segundo Marques (2016). “Projetos voltados ao combate à corrupção e ao encaminhamento de denúncias seriam facilitados pela disponibilidade de portais que expõem receitas e despesas governamentais, oferecendo ao cidadão e a jornalistas a oportunidade de acompanhar a aplicação de recursos públicos” (MARQUES, 2016, p. 57). Além disso, as novas plataformas de comunicação permitem que os cidadãos possam conversar entre si e exercitar maneiras de fomentar a transparência. O autor cita alguns recursos de mídias sociais que possibilitam esse exercício, como *blogs* voltados para a divulgação de informações; *wikis*, que permitem a construção colaborativa, por exemplo, de projetos de lei; e redes sociais, que conectam usuários a partir de suas afinidades e permitem troca rápida de informações.

Apesar de sua relevância, a transparência digital enfrenta alguns obstáculos que vão desde a ausência de políticas voltadas para a democratização do acesso à *internet* até outras questões de ordem cognitiva. Silva (2016) ressalta alguns empecilhos que podem minar as contribuições da transparência digital: “É possível aglutinar tais observações em cinco conjuntos de impedimentos, que podem ser compreendidos como barreiras vinculadas a questões: a) materiais; b) cognitivas; c) comportamentais; d) catalográficas; e e) burocráticas” (SILVA, 2016, p. 40).

A barreira material está ligada aos custos envolvidos, tanto financeiros como administrativos, na implantação de sistemas. Os impedimentos vinculados à cognição põem em cheque a real capacidade do cidadão em compreender os dados que se tornam públicos. Além disso, o cidadão pode, por si próprio, não estar disposto a participar ativamente das decisões políticas, o que se traduz em uma barreira comportamental para a transparência digital. “Padrões de comportamentos caracterizados pela apatia ou desinteresse político, comuns em determinadas realidades sociopolíticas, são também impeditivos estruturais que podem inviabilizar ou arrefecer o avanço dos efeitos da transparência *on-line*”, ressalta Silva (2016, p. 44). A indisposição política, além disso, não se origina na transparência digital. Envolve debates mais amplos sobre cultura política e *internet*. O autor ressalta que “a relação entre as potencialidades políticas das novas tecnologias muitas vezes projeta um tipo ideal de cidadão participante dos assuntos públicos exacerbado, que, no limite, pode ser totalitário” (SILVA, 2016, p. 44).

Outro obstáculo se refere à indexação. Diante de uma grande quantidade de dados a administração pública pode ter dificuldade em catalogá-los e divulgá-los eficazmente ao público. Esse problema perpassa a questão do investimento em bases de dados que possam suportar e armazenar o volume crescente de informação da administração pública. Também se relaciona à criação e ao desenvolvimento de métodos de catalogação e estruturação de dados. O autor também ressalta a necessidade de leis e políticas públicas que obriguem as instituições a produzirem dados estruturados e em formato aberto. Essa temática será retomada mais à frente.

Silva propõe uma última barreira vinculada ao excesso de burocracia imposto:

Podemos identificar quatro tipos básicos de resistência burocrática: a) omissão do registro de determinadas informações, na tentativa de evitar comprometimentos futuros; b) maquiagem estatística, quando autoridades e funcionários alteram deliberadamente o teor de informações em relatórios e planilhas que serão divulgados com o intuito de gerar uma falsa percepção pública do bom andamento institucional de modo a satisfazer simultaneamente grupos externos e manter o controle organizacional; c) a exacerbação da regra da exceção, quando agentes utilizam de modo irregular dos limites legais ao classificarem como secretos ou protegidos por lei documentos que não se justificaria ser qualificados como tal; d) duplicidade de registro, quando agentes institucionais criam sistemas duplos de anotação da informação, com documentos que serão preparados para serem transparentes e abertos, em contraste com o real material que ficará circunscrito e acessível apenas internamente. (SILVA, 2016, p. 48).

A existência de sítios oficiais não necessariamente significa acesso irrestrito às informações. Muitas vezes, o processo para obtê-las é tão burocrático quanto seria se o cidadão as solicitasse de outras formas.

Há uma teoria de que o governo se tornou cada vez menos transparente desde os anos 50 e 60, quando os primeiros sistemas de computadores foram adotados pelas democracias mais desenvolvidas, de acordo com Margetts (2006). Essa tese se deve ao fato de que a existência de sistemas digitais começou a produzir uma nova desculpa para que os funcionários públicos não realizassem determinada atividade: a de que o sistema estava fora do ar. Dessa forma, a autora ressalta três características que parecem agir como barreiras para a maior transparência governamental. A primeira delas trata-se da complexidade no trato com as novas tecnologias:

No sentido mais geral, a maioria das pessoas não está interessada em burocracia, mas teria algum conhecimento do que é e como ela funciona. A maioria está familiarizada com algum tipo de arranjo hierárquico com subordinados e superiores. O mesmo não acontece com o governo digital. A maioria de nós nem sequer finge entender o computador em nossa mesa - há um elemento de magia e imprevisibilidade sobre ele. Assim, o governo digital, dependendo de uma miríade de computadores e redes, é a incerteza

em grande escala. Para aqueles que não usam computadores ou a *internet*, o governo digital é ainda mais misterioso. (MARGETTS, 2006, p. 200).

Dessa forma, existe certo desconhecimento e resistência em relação às tecnologias digitais. E esse comportamento não é somente dos funcionários públicos, mas sim de todos que de um modo ou de outro tem de lidar com elas, inclusive os próprios cidadãos em busca de informações. A segunda barreira elencada por Margetts se relaciona estreitamente com a primeira. Trata-se da falta de entendimento das pessoas a respeito da codificação de *softwares*. Para que os usuários das informações possuam verdadeira autonomia, eles devem ser capazes de utilizar, alterar e redistribuir o código. “Em última análise, o mundo utópico do código aberto envolve colocar fé em um grupo diferente de especialistas qualificados para traduzir a linguagem do governo digital, em vez de contribuir diretamente para a transparência” (MARGETTS, 2006, p. 201).

A última barreira se relaciona com a grande quantidade de informações que o governo digital disponibiliza para o cidadão. Essa abundância de dados pode levar à confusão e à redução da transparência:

A adição pelos governos da maioria das nações desenvolvidas de milhões de páginas de domínio governamental na *World Wide Web* nos últimos dez anos só torna o governo mais transparente se permitir que os cidadãos encontrem com mais facilidade as informações de que necessitam (MARGETTS, 2006, p. 201).

E como discutido anteriormente, muitas páginas relacionadas ao governo não trazem informações claras e atualizadas. Desse modo, não proporcionam esclarecimento, mas fomentam dúvidas.

Há maneiras de superar as barreiras comentadas por Margetts. Por exemplo, a própria ideia de que com o tempo as pessoas se acostumarão com as tecnologias digitais é uma delas. Assim como invenções de séculos passados causaram grande burburinho e após algum tempo foram aceitas e incorporadas ao cotidiano da sociedade, a digitalização do governo também será. O governo digital também pode ser mais transparente de várias formas: “com mais informação disponível e acessível; com mais regras fixas e codificadas e, por conseguinte, mais fáceis de serem conhecidas e compreendidas pelos cidadãos; e com novas pressões sobre as agências governamentais para serem mais abertas em relação à documentação”, ressalta a autora (2006, p. 200).

Margetts (2006) também afirma que, para a superação dos obstáculos do governo eletrônico e, conseqüentemente, para se ter um melhor aproveitamento das ferramentas digitais e mais transparência, é necessário que a sociedade se torne digital. “O governo digital

só pode tornar-se transparente para uma sociedade digital. Mas nem todas as sociedades são digitais: há variações dramáticas na penetração da *internet*, tanto através como dentro dos países”. Como vimos anteriormente, o índice de internautas no Brasil, de acordo com o IBGE (2018), é de aproximadamente 65%. Da parcela da sociedade que não utiliza o serviço, 75% não o faz porque não sabe como utilizá-lo. Além disso, há contrastes no uso da *internet* entre as regiões do país: enquanto no Sudeste tem-se quase 77% da população digitalmente inserida, no Nordeste há 20% há menos (aproximadamente 57% de internautas). Ou seja, a sociedade brasileira ainda tem de dar largos passos para se tornar efetivamente digital. E a participação do Estado nessa caminhada é de extrema relevância:

[...] o que deve ser guardado para o entendimento da relação entre a tecnologia e a sociedade é que o papel do Estado, seja interrompendo, seja promovendo, seja liderando a inovação tecnológica, é um fator decisivo no processo geral, à medida que expressa e organiza as forças sociais dominantes em um espaço e uma época determinados. Em grande parte, a tecnologia expressa a habilidade de uma sociedade para impulsionar seu domínio tecnológico por intermédio das instituições sociais, inclusive o Estado. O processo histórico em que esse desenvolvimento de forças produtivas ocorre assinala as características da tecnologia e seus entrelaçamentos com as relações sociais (CASTELLS, 2001, p. 31).

Castells (2001) aponta que as novas tecnologias da informação não são apenas ferramentas prontas a serem implementadas, mas são processos. Por meio delas, usuários e criadores são um só. “Pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento do sistema produtivo” (CASTELLS, 2001, p. 51). Ele ressalta que a informação ganha novo peso diante das tecnologias digitais: passa a ser o produto principal do processo produtivo. Diante desse cenário, entende-se a nova demanda por informação governamental por parte da sociedade. E, ainda mais, entende-se o desenvolvimento de novas formas de lidar com ela, como o fomento à disponibilização de dados abertos, que, no Brasil, já possui regulamentação própria.

A política de dados abertos, instituída recentemente por meio do decreto nº 8.777/2016, objetiva promover a abertura de dados governamentais no âmbito do poder executivo federal. Esta abertura objetiva franquear acesso, pelo cidadão, a dados, como o próprio decreto denomina, “acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na *internet* e disponibilizados sob licença aberta” (BRASIL, 2016). A abertura é orientada e gerenciada por meio do plano de dados abertos, documento que orienta as organizações a este respeito. Os dados abertos potencializam o direito à informação de cada cidadão, visto que permitem que ele receba, utilize e distribua informação.

De acordo com Mazoni (2011), a política de dados abertos trata da disponibilização de dados para todos e sem restrições, sejam elas de *copyright*, patentes ou outras formas de controle. Possui uma lógica bastante similar à de comunidades de *softwares* de código aberto.

Os dados abertos estão fundamentados em três pilares: transparência, participação e colaboração. A transparência promove a responsabilidade de informar os cidadãos sobre o que o governo está fazendo e que ações se pretende tomar. A participação permite aos cidadãos contribuir com suas ideias e competências, auxiliando o poder público a elaborar políticas eficazes e abrangentes, graças à informação amplamente dispersa em nossa sociedade. Essa colaboração aprimora a eficácia do Estado, encorajando a cooperação entre a sociedade, os diferentes níveis de governo e a iniciativa privada (MAZONI, 2011, p. 8).

Como destaca Angélico (2016, p. 120), “na visão dos defensores da política de dados abertos, o Estado deve se posicionar como ‘plataforma’, sendo responsável apenas por publicar os dados, sem qualquer tratamento”. Entretanto, a política de dados abertos lida com algumas críticas, como o fato de possuir uma linguagem burocrática e de difícil entendimento:

Caso a administração pública enfatize visibilidade, a informação deve ser disponibilizada da forma em que é coletada ou produzida pelos funcionários públicos. Como se sabe, a linguagem burocrática é muitas vezes impeditiva de qualquer inferência. E montanhas de dados (e relatórios e ofícios), sem contextualização, também podem ser pouco úteis quando se pretende extrair inferências precisas. No entanto, a ideia de que os dados devem ser disponibilizados em sua forma primária, “crua”, tem seus defensores – o que inclui um forte e bem articulado movimento de *Open Government* (ANGÉLICO, 2016, p. 119).

De acordo com o autor, é necessário transformar os dados abertos em algo tangível para a vida cotidiana da sociedade. Apesar de trazer dificuldades de processamento, os dados em formato bruto ainda são a melhor alternativa, visto que o tratamento de informações possui o risco de trazer a opinião de algum grupo político que esteja no poder. Além disso, a política de dados abertos pode transformar a cultura do setor público, que está acostumado com arquiteturas proprietárias:

Uma das raízes históricas dos problemas de informática na Administração Federal diz respeito ao processo de implantação do parque informático brasileiro, caracterizado pela presença de arquiteturas proprietárias, ou seja, aquelas nas quais os fornecedores de produtos de informática eram também detentores das chaves que possibilitavam a utilização do sistema (JARDIM, 1999, p. 164).

A implantação desse tipo de sistema, de acordo com Jardim, gerava culturas proprietárias, já que as empresas fornecedoras das tecnologias impunham seus parâmetros e tornavam mais complicada a interconexão entre os diversos sistemas de informação da administração pública.

Além do mais, o fomento à disponibilização de dados em formato aberto pode atender a necessidades próprias de informação de cada cidadão e proporcionar diferentes possibilidades de cruzamentos e análises, conforme aponta Mazoni (2011). Novos serviços e iniciativas podem ser criadas a partir desses dados, inclusive serviços que podem beneficiar o próprio governo. E, evidentemente, os dados abertos contribuem para o aumento da transparência e do controle social.

Os ganhos de transparência associados à publicação de dados governamentais em formato aberto são evidentes. Para além do princípio da publicidade e da ampla divulgação, a transparência requer mecanismos que viabilizem o efetivo acesso à informação pública, bem como sua adequada compreensão e reutilização para fins de evidenciação. A possibilidade de acesso, análise, reutilização e compartilhamento de dados abertos, com o intuito de verificar, esclarecer, fiscalizar e acompanhar questões públicas, cumpre com esses requisitos. A ferramenta ‘Mosaico Orçamentário’ representa uma possibilidade nesse sentido. A aplicação disponibiliza diferentes visualizações de dados sobre o orçamento federal desde 2001, obtidos no portal SIGA Brasil, do Senado Federal. Para facilitar a interpretação das informações, a ferramenta permite a filtragem dos dados por temas, órgãos e, inclusive, partidos políticos. (POSSAMAI, 2016, p. 369-370).

Possamai também ressalta que a publicação de dados abertos é uma questão de inclusão, visto que permite a indivíduos e organizações condições para competirem em termos análogos, visto que possuem o mesmo tipo de acesso às informações públicas. Há outros benefícios que podem ser comentados, como o fato de que o acesso a dados brutos permite que o cidadão identifique erros e lacunas, que não seriam detectadas se estes dados não estivessem disponíveis. Além disso, facilitam a própria comunicação entre os órgãos públicos e entre estes e os cidadãos. Pode-se falar também em dados abertos de pesquisa:

Esse fenômeno contemporâneo cria oportunidades sem precedentes para acelerar a pesquisa científica e gerar riquezas com base na exploração desse acúmulo de dados; abre a possibilidade de que a imensidão de dados gerados pela pesquisa científica contemporânea possa ser coletada, comparada e analisada, engendrando novos conhecimentos e novas questões de pesquisas. Ferramentas avançadas de *software* e de mineração de dados ajudam a interpretar e transformar os dados brutos em configurações ilimitadas de informação e conhecimento. Perguntas instigantes e recursivas colocadas perante os vários segmentos científicos podem agora ser endereçadas, pela combinação de múltiplas fontes de dados provenientes de domínios diferentes, através da aplicação de modelos complexos e de métodos inéditos de análise (SAYÃO; SALES, 2014, p. 79).

As universidades podem ser beneficiadas diretamente pelo incentivo à disponibilização de dados abertos, inclusive dados de pesquisa, como citado acima. Evita-se o custo de duplicação de esforços, já que pesquisadores podem ter acesso aos dados de pesquisa

de outros pesquisadores, além de permitir novas interpretações em diferentes contextos, conforme aponta Sayão e Sales. A LAI também é beneficiada com a política, já que a disponibilização de antemão das informações pode reduzir os pedidos de acesso realizados pela sociedade por mecanismos de transparência passiva.

Como foi possível verificar neste capítulo, a transparência envolve diversas questões e impacta em diferentes situações. Relaciona-se estreitamente com o exercício da democracia e contribui especialmente com a *accountability*. Possui vantagens, desvantagens e grandes desafios pela frente, os quais não diminuem sua relevância nos processos governamentais e no relacionamento entre Estado e cidadão.

3. CONSTRUINDO INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A transparência passiva é hoje uma importante face do fenômeno geral da transparência e vem impactando em diversas organizações públicas, alterando a relação que se estabelece com o público externo e interno. Diversos fatores, que vão desde as condições do cidadão para realizar um pedido de acesso até a cultura organizacional presente no órgão para disponibilizar as informações, impactam na efetividade da norma.

A LAI, como política de comunicação, introduz desequilíbrios na administração pública, visto que insere uma situação de abertura de informação com a qual o Estado não estava acostumado a lidar. Assim, problemas já existentes ficam ainda mais visíveis com a implantação deste regulamento. E a transparência passiva torna essa situação ainda mais evidente, já que é por meio dela que o relacionamento com o cidadão ocorre de forma mais direta.

A primeira seção do presente capítulo pretende discorrer sobre a transparência passiva de forma específica, suas bases normativas, sua relação com a administração pública e os desafios que enfrenta. Além disso, traz características que definem o Estado e seu relacionamento com o cidadão. As duas seções seguintes abordam a metodologia utilizada na pesquisa, bem como as técnicas e os instrumentos empregados na coleta de dados.

As universidades federais brasileiras também estão submetidas às leis e normatizações que obrigam o Estado a responder demandas de transparência quando solicitado. Dessa forma, é fundamental discutir sobre suas particularidades. Na última parte deste capítulo serão levantadas as características das universidades federais brasileiras, seu histórico e formação. Além disso, as especificidades das instituições de ensino federais da região Centro-Oeste, como objeto deste estudo, serão debatidas.

3.1. Bases normativas para transparência passiva e administração pública

A transparência passiva é um mecanismo implantado na administração pública brasileira a partir da LAI. Como dito em capítulos anteriores, ela permite que o cidadão solicite acesso a informações que não são franqueadas pelo Estado de forma espontânea. Raupp e Pinho (2015) destacam que há uma lacuna nos estudos referentes à transparência passiva, tendo em vista a quase ausência de trabalhos publicados em anais de eventos e periódicos brasileiros sobre o tema. A LAI tem como base o artigo 5º, especialmente o inciso XXXIII, da Constituição Federal:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no

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

Além disso, também se orienta por normativos infralegais, como o decreto nº 6.932, de 2009, que trata da simplificação do atendimento ao público. Esse documento foi substituído pelo decreto nº 9.094, de 2017, que simplifica ainda mais esse atendimento, dispensando, por exemplo, a necessidade do reconhecimento de firma e de autenticação de documentos no setor público. Como a Lei de Acesso à Informação, notadamente o que tange à transparência passiva, constitui-se como um atendimento ao usuário dos serviços públicos, é relevante que se pautem por normas que tragam boas práticas em relação a esse atendimento. Além disso, os decretos acima citam a importância da linguagem clara e acessível, aspecto que deve nortear às repostas aos pedidos de acesso à informação.

Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos:

VII - utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; (BRASIL, 2017).

A portaria interministerial nº 140, de 2006, que trata de divulgação de dados e informações públicas na *internet*, também versa sobre a linguagem cidadã:

Art. 18. As informações serão divulgadas na forma extensiva e decodificada, com a utilização de linguagem simples e objetiva.

(...)

Art. 20. As páginas de Transparência Pública conterão glossário com as definições, em linguagem acessível ao cidadão, de todos os termos técnicos empregados na apresentação das informações.

A comunicação clara entre Estado e sociedade é condição primeira para que a transparência passiva, especificamente, e a LAI, de forma geral, atuem para garantir o direito à informação de cada cidadão. A Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101 de 2000, e a Lei da Transparência, nº 131 de 2009, também foram fundamentais para a regulamentação do direito de acesso no Brasil.

Rodrigues (2013) ressalta que diretrizes internacionais influenciaram a implantação da LAI, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2004), que traz medidas para regulamentar o acesso do público a informações da administração pública e trata do processo educativo de acesso à informação, que deve ser proporcionado por escolas e universidades. A Declaração de Atlanta (2008) também recomenda alguns princípios para a promoção do acesso às informações públicas e as iniciativas do governo Barack Obama, que resultaram na *Open Government Partnership*, também foram fundamentais para o desenvolvimento da Lei de Acesso à Informação. No contexto nacional, ressalta a autora, havia uma reivindicação

desde a década de 1980 acerca da abertura dos arquivos do regime militar, movimento que foi intensificado neste século.

A LAI não traz explicitamente o termo “transparência passiva”, mas cita a criação do Serviço de Informação ao Cidadão, que tem como principal função responder os pedidos de acesso e também atender e orientar o cidadão quanto ao acesso às informações e avisar sobre o trâmite de documentos. Além disso, a norma também estrutura, em capítulo próprio, os procedimentos para solicitação de informação, que incluem requisitos a serem cumpridos pelo solicitante, prazos de resposta, obrigações do órgão, orientações quanto a informações sigilosas e direcionamentos quanto a recursos para negativas de acesso.

O decreto nº 7.724, publicado em 2012, regulamenta a LAI e já traz a transparência passiva de forma declarada, detalhando-a em seu capítulo IV. O tópico é dividido nas seguintes seções: Serviço de Informação ao Cidadão; Pedido de Acesso à Informação; Procedimento de Acesso à Informação; e Recursos. É relevante ressaltar que com o detalhamento trazido pela norma, o cidadão possui mais orientações acerca do pedido de acesso e pode se posicionar frente ao órgão quando este impede, de alguma forma, o acesso à informação. Além disso, as especificidades do decreto diminuem as chances de discricionariedade da administração pública quanto à temática. Levando em consideração suas características históricas, que entendem a informação como uma forma de poder garantida à uma pequena parcela da sociedade, essa minúcia é relevante.

O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas. O patrimonialismo é um traço distintivo desse período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado. As formas burocrático-estamentais – tão ricamente descritas por Faoro (1984), são manifestações de uma ética de apropriação da coisa pública e do Estado, que doravante se manifestaria, inclusive, em formas aparentemente mais burocráticas e menos estamentais (MARTINS, 2006, p. 175).

De forma simples, o patrimonialismo pode ser definido como a confusão entre o que é público e o que é privado, de acordo com Martins. Além disso, o Estado também possui traços paternalistas. Como um “pai”, providencia aquilo que é necessário a seus filhos. Sendo paternalista, o Estado também guarda características de centralização:

O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas de agonia, no milagre saído das Câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana (FAORO, 2000, p. 443).

Esse comportamento da administração pública brasileira, presente desde os seus primórdios, continua a fomentar uma cultura de centralização de poder e de sigilo:

Nas relações de dominação patriarcal colonial, o senhor deixa de ser apenas um detentor do trabalho físico: ele é também dono e até responsável moral pelo escravo. Muito desta relação patriarcal sobreviveu em nossas relações de trabalho atuais. Misturamos uma relação puramente econômica com laços pessoais e de amizade. O “patrão”, ao dominar seu trabalho oferecendo o emprego, também domina suas aspirações e reivindicações, pois apela para a moralidade das relações. Ao estabelecer uma relação de confiança, protege-o como seu filho e, com o empregado na mão, controla-o. Por sua vez, o empregado, ao sentir-se protegido, retribui com lealdade a seu superior. Tudo isso confunde o empregado e permite ao patrão exercer duplo controle da situação. É neste ponto que fechamos o cerco daquilo que chamamos de relação paternalista, tão comumente encontrada em nossas organizações. Uma relação em que o pai (superior), ao mesmo tempo que controla o subordinado e ordena (relação econômica), também agrada-o e protege-o (relação pessoal) (FREITAS, 2006, p. 49).

A relação entre patrão e empregado pode ser transposta para o relacionamento entre Estado e cidadão, o qual em muitas situações abdica de seus direitos de cidadania em troca dessa “proteção” estatal. E com o termo “abdicar” não se quer dizer que o cidadão deixa de votar ou transpõe para o Estado seus direitos. E sim que deixa de exercer o controle social, de pensar no bem coletivo e, muitas vezes, quando exerce sua cidadania, o faz guiado por princípios individualistas. Muitos candidatos se elegem com a promessa de que vão ajudar determinadas pessoas a conseguirem o que desejam, por exemplo. O Estado, por sua vez, centraliza o poder, que, muitas vezes, não é requisitado pelo cidadão.

A centralização de poder ocorre também em relação às informações públicas. Com o advento da Lei de Acesso à Informação, especialmente com o mecanismo da transparência passiva, o cidadão pode, enfim, reivindicar seu direito à informação perante o Estado. Entretanto, a simples promulgação da lei não é capaz de modificar a cultura organizacional presente no setor público.

A mudança de cultura decorre de uma construção, e não de uma imposição. Sua legitimidade advém do reconhecimento que a sociedade atribui aos ritos por ela observados. Isso explica o porquê de algumas leis simplesmente não terem aplicabilidade no Brasil; afinal o erro legislativo consiste em crer que com a mera promulgação de uma lei ter-se-á automaticamente uma mudança de comportamento (ALVES, 2012, p. 124).

A configuração das organizações públicas também revela certo padrão de interação entre seus membros, de acordo com Vaitsman (2000). Revela também as relações entre os sujeitos da sociedade e a coisa pública.

Se, por cultura organizacional, entendemos o sistema de significados compartilhados pelos membros de uma organização, que lhes dá algum tipo

de identidade coletiva, a cultura das organizações públicas é marcada pelo modo como se instituíram as relações entre Estado e sociedade (VAITSMAN, 2000, p. 849).

O Estado é marcado por uma cultura de sigilo, como destacado por Da Matta (2011), na qual a informação significa poder. De acordo com Alves (2012), compartilhar informações representa renunciar a uma parcela desse poder, de modo que o sigilo se constitui estrategicamente como uma maneira de manter a influência. Jardim (1999) denomina esse poder advindo da informação como capital informacional e ressalta que este não se exerce apenas pelo acúmulo de informações, mas também pelos seus usos e não usos, o que implica diversos graus de transparência e opacidade. O autor cita pesquisa realizada pelo Arquivo Nacional em 1989 acerca do diagnóstico sobre informação no setor público. De acordo com o estudo, apenas 11% dos órgãos possibilitavam acesso público a informações sob sua guarda naquela época. Vê-se o quanto a cultura do sigilo permeia o setor público e o quanto era necessária uma norma, como a LAI, que regulamentasse esse acesso no Estado brasileiro.

A transparência informacional do Estado, prevista nos princípios constitucionais de 1988, permaneceu aquém da sua opacidade informacional, fenômeno historicamente associado ao projeto de Estado no Brasil e sua reprodução. Um traço histórico do Estado brasileiro, a opacidade constitui uma das suas características estruturais, expressa tanto em conjunturas de governos autoritários como naqueles de teores democráticos. A opacidade informacional não é uma questão de governo. Trata-se de um atributo do Estado e um tributo pago pela sociedade civil (JARDIM, 1999, p. 197).

Jardim atesta que o Estado brasileiro não é definido apenas pelos seus monopólios fiscal e militar, mas também por seu monopólio informacional. “Diferenças históricas caracterizam as formas pelas quais estes monopólios informacionais são produzidos no interior do Estado, suas agências e agentes, bem como seus graus de utilização como aparelho hegemônico” (JARDIM, 1999, p. 198). A opacidade informacional se constitui como um obstáculo para os dominados, não para os que dominam. De acordo com o autor “clientelismo e insulamento burocrático constituem um binômio cuja configuração mostra-se intrínseca ao Estado brasileiro, inclusive com profundas repercussões na construção da sua opacidade” (1999, p. 88). Por isso, a regulamentação do acesso à informação, previsto na Constituição de 1988, demorou tanto para se concretizar. Uma política informacional não é necessária para o controle do Estado pelas classes no poder, pelo contrário, pode até comprometer sua posição.

A transparência passiva, muito mais que a transparência ativa, permite que a sociedade possa realizar o controle do Estado. Informações relevantes sobre o funcionamento da administração pública podem ser requisitadas, informações essas que nem sempre seriam

disponibilizadas pelo Estado de forma espontânea. Além disso, permite que os funcionários públicos, adaptem-se, a longo prazo, com a cultura do acesso, visto que devem disponibilizar as informações que não possuem caráter sigiloso, mesmo que não queiram fazê-lo. Roberts discorda do fato e ressalta que a disponibilização de informação pode não significar adaptação, mas cumprimento de obrigações:

O efeito da lei de liberdade da informação não tem sido estabelecer uma cultura de abertura nos países que têm tido tais leis por muitos anos. É bem possível que mais informações sejam dadas aos jornalistas, partidos de oposição ou organizações não-governamentais do que nunca. Mas isso pode simplesmente mostrar que os funcionários públicos respeitam o Estado de Direito e estão sujeitos a processos legais que exigem divulgação. Mesmo quando a divulgação é feita rotineiramente - por exemplo, pela liberação proativa de despesas de viagem e entretenimento - isso pode não ser um sinal de mudança cultural dentro do serviço público. O estabelecimento de novas rotinas administrativas em resposta a exigências legais não reflete necessariamente uma mudança nas atitudes oficiais em relação à transparência (ROBERTS, 2006, p. 118).

É necessário observar que também há formas de burlar o direito de acesso, como foi discutido no capítulo anterior. O próprio sistema de classificação de informações, se não monitorado, pode ser utilizado para tornar sigilosas informações que não deveriam ser caracterizadas como tal. O decreto nº 7.845, de 14 de novembro 2012, entretanto, sugere que o Estado brasileiro possui procedimentos detalhados sobre a classificação de informações, fato que proporciona certa segurança ao cidadão. Além disso, o sigilo proposto pela LAI em relação a certos temas também se baseia em normativos, que podem ser invocados quando necessário. Por exemplo, restrição de acesso por determinação legal, como sigilo bancário, sigilo fiscal, segredo de justiça, segredo industrial, sigilo empresarial, sigilo das sociedades anônimas, segredo decorrente de direitos autorais, entre outros, e também informações pessoais. Todos esses tipos de sigilo são protegidos por algum dispositivo legal.

O direito de acesso às informações públicas não pressupõe o direito à decisão, conforme elenca Jardim (1999). Entretanto, pode se referir à fonte de determinada decisão, o que pode levar à sua oposição, caso os administrados entendam que a decisão não é de interesse público. Além disso, mesmo que o direito de acesso não pressuponha um direito à decisão ou não se refira a decisões já tomadas pelo Estado, pode provocar em um momento futuro situação em que a administração pública tenha de se posicionar, seja propondo determinada política pública, seja revogando determinadas decisões que não condizem com o interesse público. Portanto, o direito de acesso pode criar um clima de conflito crescente. A característica pública da informação também é discutida por Jardim:

A referência ao “público” nos dispositivos legais e políticas de direito à informação tende a conferir-lhe um alto grau de generalidade, calcada no princípio da igualdade entre os usuários. Parece uma tendência considerar o público como uma massa indistinta ou composta por um conjunto de cidadãos iguais. Existem categorias de cidadãos privilegiados, do ponto de vista do seu acesso à administração, seja em razão da sua inserção de classe social, seja porque são representados por grupos profissionais fortemente organizados (JARDIM, 1999, p. 71).

O público que realiza pedidos de acesso à informação pode não representar o público em geral, mas uma determinada categoria. Além disso, de acordo com o relatório estatístico de pedidos de acesso à informação e solicitantes, extraído do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC, os indivíduos que utilizaram os mecanismos da transparência passiva para realizarem pedidos de acesso aos órgãos públicos entre maio de 2012 e maio de 2017, ou seja, nos cinco primeiros anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, possuem grau de instrução elevado, quando grande parte da população brasileira ainda não possui. De acordo com o relatório, 36,5% dos solicitantes possuem ensino superior, 16,5% especialização e 8% mestrado e/ou doutorado. Será que este público representa a sociedade brasileira? Que uso faz dessas informações?

A informação não pode ser pensada fora de um contexto social. Ou fora de uma organização. Ela é essencialmente relacional e, portanto, organizativa e organizadora. Sua mensagem ou sentido dependem da relação entre emissor e receptor. É essa relação, a intenção do emissor e a compreensão do observador que podem atribuir significado, qualidade, valor ou alcance à informação. Ela se define socialmente, no desejo de saber de uns; no interesse de outros em reforçar imagens, sentidos, mensagens, conhecimentos; no desvendamento daquilo que se ocultou; na resposta às questões que elaboram quando da tomada de decisões (ALMINO, 1986, p. 36).

A informação é essencialmente relacional, conforme aponta o autor acima. Dessa forma, os usos e não usos que o cidadão realiza da informação dependem da intenção de ambos os envolvidos no processo: ele próprio e o Estado. Este deve ser o mais imparcial possível no repasse das informações, vide todos os mecanismos da LAI que objetivam que a informação chegue de forma íntegra ao solicitante. O usuário, por sua vez, pode utilizar de diversas maneiras a informação alcançada, inclusive para fins pessoais, o que também é um direito dele. Esse tipo de situação não deve desencorajar a disponibilização de informações, vide os benefícios que podem ser atingidos com a LAI. Conforme pontua Almino (1986, p. 107) “o direito à informação não é necessariamente transformador da realidade. Mas é a base para qualquer reivindicação consciente de mudanças”. Esse direito pode ser um instrumento útil para a manutenção da democracia e para a luta pela melhoria das condições de

participação dos cidadãos na discussão política e nas decisões que podem advir dela, ressalta o autor.

A transparência passiva pode incentivar a publicação de mais informações pelo poder público de forma espontânea. Vendo a quantidade de pedidos acerca de determinado assunto, os órgãos públicos podem ser estimulados a publicar dados sobre ele por meio da transparência ativa. A instituição da política de dados abertos, por meio do decreto nº 8.777/2016, por exemplo, pode ser mais um estímulo para esse intercâmbio entre a transparência passiva e a transparência ativa e um meio para desafogar o sistema de pedidos de acesso à informação, levando em consideração que os dados já vão estar disponíveis, conforme discutido no capítulo anterior.

Outro ponto relevante para a discussão trata-se de como a transparência passiva pode se tornar um mecanismo de superação da burocracia para o cidadão. A sociedade brasileira, por conta da extrema burocracia nos assuntos públicos, costuma utilizar um recurso para solucionar problemas de forma rápida e eficiente. Trata-se do jeitinho brasileiro:

Para todos, grosso modo, o jeitinho é sempre uma forma “especial” de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência estabelecida, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade. Portanto, para que uma determinada situação seja considerada jeito, necessita-se de um acontecimento imprevisto e adverso aos objetivos do indivíduo. Para resolvê-la é necessária uma maneira especial, isto é, eficiente e rápida, para tratar do “problema”. Não serve qualquer estratégia. A que for adotada tem de produzir os resultados desejados a curtíssimo prazo. E mais, a não ser estas qualificações, nenhuma outra se faz necessária para se caracterizar o jeito. Não importa que a solução encontrada seja definitiva ou não, ideal ou provisória, legal ou ilegal (BARBOSA, 2006, p. 41).

A autora ressalta que a burocracia pública é o domínio mais comum para a manifestação do jeitinho brasileiro por conta da rigidez e do formalismo da administração pública brasileira. O Estado, ao invés de atuar como mediador em determinadas situações, faz-se presente em cada etapa de qualquer procedimento. Há uma desconfiança mútua entre Estado e cidadão. “O primeiro, por intermédio do sistema burocrático, checa e rechea cada afirmação de seus usuários; esses veem-se mergulhados numa rede de exigências, muitas vezes incompatíveis umas com as outras” (BARBOSA, 2006, p. 46). O caráter centralizador e autoritário da administração pública é sublinhado por Jardim (1999). De acordo com ele, falta sociedade civil e sobra sociedade política nas relações complicadas e pouco democráticas entre ambas. O Estado não é capaz de justificar-se perante suas obrigações.

A transparência passiva, munindo o cidadão do direito de receber informações do Estado, pode substituir a utilização do jeitinho ao menos no que tange ao repasse de informações. O cidadão não necessita utilizar qualquer artimanha para conseguir determinado dado. O funcionário público é obrigado a disponibilizá-lo. Além disso, com os mecanismos digitais para realização da solicitação, não há necessidade de contato pessoal com o órgão, ao menos em tese. A organização não-governamental Artigo 19 (2017) ressalta que alguns municípios estão infringindo a lei e exigindo que o cidadão compareça presencialmente no órgão para solicitar o acesso à informação, o que pode implicar custos de transporte e de tempo, além de grande exposição. Percebe-se que a norma necessita ser fiscalizada com mais frequência, mas, apesar das atitudes conflitantes em relação a ela, representa grande progresso.

Munido de informações, o indivíduo pode atuar em outras dimensões da burocracia sem lançar mão de formas especiais de resolução de problemas, já que possui as informações necessárias para tal. Obviamente, a transparência passiva e a LAI não podem resolver todos os problemas de atendimento da administração pública, mas já representam avanço considerável.

O jeitinho, decorrente do constante formalismo da administração pública, torna-se uma estratégia aplicável em muitas situações em que o cidadão não é atendido. Bezerra (1995, p. 27) discorre sobre um caso vivenciado por ele na Câmara dos Deputados, no qual necessitava de materiais específicos para dar prosseguimento a sua pesquisa e obteve uma negativa:

Diante do impasse, passei a relatar com detalhes o porquê do meu interesse no material. A minha esperança era de que, assim procedendo, o funcionário apresentasse ou juntos encontrássemos, quem sabe, uma nova alternativa. Em suma, como ocorre com pessoas na sociedade brasileira diante de uma negativa, eu não considerei o argumento do funcionário como definitivo. Procurei chamar sua atenção para a particularidade de minha situação. [...] após ouvir a longa, apelativa e, em certa medida, comovente conversa, talvez sensibilizado ou convencido de meu interesse nos livros, propôs, enfim, uma outra alternativa. Ele se prontificou a conversar com o chefe de biblioteca para ver se havia ainda volumes dos livros disponíveis para doação. [...] sem deixar de lado o tratamento formal, mas sensibilizado pelas minhas demandas, faz-se porta-voz de meus interesses. O marco de passagem do tratamento formal para um tratamento mais pessoal é, neste caso, a conversa que teve um sentido de súplica. Não deixa de ser interessante para o entendimento do funcionário da burocracia governamental o fato de que a pura apresentação das obrigações e argumentos formais tenham, nesta situação, tido menos peso do que quando a este foram reunidos, ou, de outro modo, estes ganham contorno dos argumentos pessoais.

A utilização do jeitinho na situação descrita acima foi crucial para o atendimento do pedido. Portanto, não deixa de ser um instrumento de poder para aquele que tem sua

solicitação negada. De acordo com Vieira, Costa e Barbosa (1982) o formalismo torna-se a justificativa legal para negar a prestação de serviços públicos ao que não possui bens materiais e relações sociais influentes para o processo administrativo, já que as relações pessoais permeiam a organização burocrática brasileira. Dessa forma, quem não possui um intercessor no processo, não alcança os serviços de que necessita. “Controlada pelos donos do poder, a máquina burocrática, de conteúdo ainda significativamente patrimonialista, desenvolveu-se sob a égide do formalismo” (VIEIRA; COSTA; BARBOSA, 1982, p. 27-28). Os autores ressaltam que o jeitinho distingue os que podem e os que devem, os que têm e os que não têm, as pessoas, num sentido de relação mais próxima, dos indivíduos, em uma definição mais imparcial. A burocracia implementa a lei, os indivíduos a obedecem e as pessoas tem a faculdade de solicitar um tratamento especial. A Lei de Acesso à Informação, especialmente a transparência passiva, pode tornar essa diferenciação entre pessoas e indivíduos cada vez menor, pois o direito de solicitar informações é outorgado a todos, independentemente de sua situação perante a administração pública. É relevante, entretanto, atentar que uns possuem mais condições que outros para realizar o acesso, conforme discutido no capítulo anterior, e há registro de casos de desrespeito ao anonimato da lei, o que acaba por comprometer o pedido de acesso:

Existe um considerável risco de discriminação no provimento de informações públicas em decorrência da identidade do solicitante (seu setor profissional, seu gênero, etc.). Essa discriminação é subsidiada pela livre ou quase-livre circulação dos dados pessoais fornecidos pelo requerente entre os funcionários dos órgãos, empresas ou autarquias demandadas. Os funcionários que têm acesso aos dados pessoais frequentemente se comportam de maneira diferente a depender de quem é o requerente (ARTIGO 19, 2018, p. 8).

É relevante ressaltar ainda que, conforme Guedes, algumas instituições podem corromper a legislação, escondendo ou atrasando a liberação de informações. “Em muitos casos, a instituição alega a inexistência da informação solicitada e, devido à ausência de tratamento adequado ao acervo documental, justifica a impossibilidade de atender aos pedidos de forma imediata, tornando difícil julgar se foram empreendidas buscas adequadas” (GUEDES, 2015, p. 65). A LAI não regulamenta a gestão documental das informações, o que fica a cargo de cada órgão da administração pública. Dependendo do nível dessa gestão documental, muitas organizações não conseguem atender aos pedidos de informação de maneira eficaz. De acordo com o autor, o foco do problema seriam os sistemas de processamento da informação, que podem estar obsoletos e desarticulados.

O Serviço de Informações ao Cidadão nas entidades públicas, previsto na LAI, foi pensado para ser a interface do cidadão com as instituições que, seguindo procedimentos, normas e prazos, devem oferecer um serviço de qualidade ao usuário de informação. Entretanto, a formalização desse serviço e a metodologia a ser adotada para seu funcionamento são tão-somente a ponta de um complexo processo de gestão. A LAI não orienta acerca de condutas para o gerenciamento de informação nas instituições, porém não se podem desconsiderar os impactos que a implantação dessa legislação causa ao funcionamento dos sistemas informacionais de organismos que, em sua grande maioria, revelam-se frágeis ou obsoletos para conseguirem corresponder ao nível de exigência das diretivas da LAI (GUEDES, 2015, p. 69).

Apesar das dificuldades no processo de implantação e gerenciamento da transparência passiva, há que se notar que esta é o aspecto central da LAI em termos de participação cidadã. Com todas as suas dificuldades, este é o mecanismo que permite ao cidadão efetivamente solicitar informações públicas. Como destaca Raupp (2016), apesar de a Lei de Acesso à Informação como um todo possuir como personagem central o cidadão, o papel deste é exclusivamente apontado na transparência passiva. Os demais mecanismos mencionados na lei dependem do próprio Estado. Raupp e Pinho (2015) assinalam que a transparência passiva é voltada para sociedades mais desenvolvidas, em que a participação do cidadão ocorra de forma mais frequente, o que não é o caso da sociedade brasileira. É compreensível a opinião dos autores, entretanto, entende-se que, se o processo de participação mais frequente do cidadão não é iniciado, essa participação nunca será alcançada. Aspectos políticos, culturais, comportamentais e sociais permeiam a participação democrática no Brasil e uma legislação sobre direito à informação é essencial para que aquela seja cada vez mais crescente e consciente.

Por tudo isso, estudar a transparência passiva é essencial para compreender os rumos que esse mecanismo da LAI vem seguindo e como vem atuando para fomentar a participação democrática. A seguir, será descrita a metodologia utilizada na pesquisa sobre os limites e possibilidades da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste.

3.2. Metodologia e categorias analíticas

O estudo em questão possui natureza exploratória, de modo a conhecer a realidade da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste. De acordo com Bastos (1999, p.66), a pesquisa exploratória “é o início de todo trabalho científico. De uma maneira geral, tal pesquisa busca ampliar o número de informações sobre determinado ponto que se

quer investigar”. O autor sustenta ainda que ela auxilia o pesquisador a aprimorar o assunto objeto do trabalho e contribui para sua delimitação.

O método escolhido para a pesquisa foi o estudo de caso, que se caracteriza por ser “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). Dessa forma, tem-se um estudo de caso exploratório.

De acordo com Yin (2001), esse tipo de método utiliza uma ampla variedade de evidências e é empregado quando se quer analisar acontecimentos contemporâneos que não podem ser manipulados. O autor ressalta a relevância de se ter um projeto de pesquisa para a realização de um estudo de caso: “no sentido mais elementar, o projeto é a sequência lógica que conecta os dados empíricos às questões de pesquisa iniciais do estudo e, em última análise, às suas conclusões” (YIN, 2001, p. 41). Especialmente importante dentro do projeto de pesquisa é verificar a presença de alguns componentes, são eles: as questões do estudo, sua unidade de análise e os critérios para interpretar as descobertas. O autor ressalta ainda mais dois componentes, as proposições e a lógica que une os dados às proposições, que não são obrigatórios, mas de grande relevância quando presentes no estudo.

As questões do estudo se referem às perguntas “como” ou “por que” tal iniciativa está sendo realizada. No caso desta pesquisa, as questões-chave são: como a transparência passiva está sendo implementada e gerenciada nas universidades federais do Centro-Oeste? Quais são seus limites e possibilidades? Por que as situações encontradas nestas instituições estão acontecendo? As questões do estudo permitem verificar o propósito da pesquisa e direcionar a análise dos dados.

Por sua vez, a unidade de análise se refere à definição do caso em estudo. As universidades federais do Centro-Oeste são os casos desta pesquisa, são elas:

- a) Universidade de Brasília – UnB;
- b) Universidade Federal de Goiás – UFG;
- c) Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT;
- d) Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS;
- e) Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

Essas cinco instituições permitem definir como de casos múltiplos o estudo em questão. De acordo com Yin (2001, p. 68) “uma percepção importante que se deve ter é considerar casos múltiplos como se consideraria experimentos múltiplos - isto é, seguir a

lógica da replicação”. Dessa forma, um estudo de casos múltiplos deve prever resultados semelhantes ou produzir resultados contrastantes por razões previsíveis. Cabe ressaltar que em março de 2018 foi instituída a Universidade Federal de Catalão – lei nº 13.634/2018, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás. Entretanto, essa instituição não será analisada, visto que a pesquisa já estava em andamento quando da sua criação. Além disso, sua consolidação e a organização de suas atividades como universidade federal ainda estão sendo desenvolvidas e a instituição ainda não consta no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal.

Por último, têm-se os critérios para interpretar as descobertas, que se referem a como os dados coletados se ajustam a determinado padrão. Optou-se pela realização da análise através da construção de indicadores voltados para a avaliação da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais do Centro-Oeste. Por meio desses indicadores, que representam elementos práticos e normativos, busca-se avaliar os limites e possibilidades da LAI nessas instituições; busca-se entender como as universidades estão se adaptando à norma e quais são os padrões encontrados entre elas. Neste caminho, propõe-se a análise a partir de um conjunto de seis indicadores, a saber: (a) indicadores administrativos; (b) indicadores organizacionais; (c) Indicadores processuais; (d) indicadores demográficos; (e) indicadores digitais; e (f) indicadores comunicacionais. Os próximos parágrafos buscarão caracterizar o que abarca e o que representa cada um desses indicadores propostos.

a) Indicadores administrativos:

Procurou-se, a partir destes indicadores, verificar a estrutura administrativa que trabalha diretamente com a transparência passiva. Essa estrutura pode indicar a adaptabilidade da instituição em relação aos mecanismos impostos pela LAI. O Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, como principal canal da transparência passiva, foi o setor analisado em cada universidade. Foram examinados o quantitativo de funcionários que trabalham nele, a formação destes, qual departamento abriga o Serviço de Informação ao Cidadão e a relação entre eles. Todas essas informações podem trazer insumos importantes para o entendimento do alcance da transparência passiva nas universidades estudadas. Como primeiros indicadores, os administrativos podem revelar também o porquê de deficiências e êxitos encontrados em indicadores posteriores.

b) Indicadores organizacionais:

A rotina dos servidores públicos pode afetar de diversas maneiras a implantação e o gerenciamento da LAI. Fatores organizacionais podem definir o modo pelo qual o setor lida

com a legislação, bem como criar possibilidades e limites para o seu pleno funcionamento. Assim, esses indicadores analisarão: se as solicitações de acesso à informação sobrecarregam os setores responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão; se estes mesmos setores possuem dificuldades em conseguir informações para responder os solicitantes por conta da resistência de outros setores em repassarem os dados requisitados; e, por último, se há algum tipo de gestão arquivística e do conhecimento nos setores que lidam com as informações.

Todas essas questões são fundamentais para entender o porquê de a Lei de Acesso à Informação funcionar de determinada maneira em cada universidade. Além disso, permitem compreender especialmente as dificuldades relacionadas ao gerenciamento da norma. Por exemplo, o fato de esta ser, geralmente, uma função a mais que os servidores públicos têm de desempenhar pode afetar a maneira como lidam com ela, causando certa resistência e diminuindo as chances de a legislação impactar em outras dimensões, como nas decisões da alta gestão. O gerenciamento das informações também é outro fator relevante para que as respostas aos pedidos de acesso sejam realmente coerentes, visto que a ausência de gestão dos arquivos públicos pode fazer com que as informações não sejam encontradas e, conseqüentemente, não sejam divulgadas ao cidadão.

Os dispositivos que favorecem a produção e reprodução da opacidade informacional da Administração Federal apresentam relação profunda com a maneira pela qual o conjunto das organizações gera e utiliza as informações que produz e acumula no curso das suas ações. Enquanto expressão resultante da atividade cotidiana do Estado, a informação arquivística traduz, nos termos em que é gerenciada (ou negligenciada), os diversos matizes entre a transparência e a opacidade. No caso da Administração Federal, a periferização da transparência reflete a própria periferização dos arquivos federais (JARDIM, 1999, p. 149).

Entende-se que a análise dos indicadores organizacionais nas universidades públicas trará grandes contribuições para o estudo sobre os limites e possibilidades da LAI no âmbito dessas instituições.

c) Indicadores processuais:

Os indicadores aqui propostos pretendem verificar algumas características dos próprios pedidos de acesso à informação direcionados às universidades federais do Centro-Oeste. Serão analisados: o número de pedidos de informação recebidos por cada instituição, se foram respondidos ou não e qual foi o tempo médio de retorno; a quantidade de negativas de acesso e as principais razões para essas negativas; os canais de recebimento dos pedidos; as informações requeridas para que o cidadão realize a solicitação; os procedimentos internos das instituições para responder as solicitações; a existência de intercâmbio entre transparência

ativa e passiva; e, por último, a influência da transparência passiva nas decisões da administração superior das universidades.

Todas essas informações permitem o entendimento acerca da dinâmica dos pedidos de informação nas universidades. É possível compreender quais pedidos geralmente são negados e porquê, se há algum tipo de desrespeito à lei quando se requisita mais informações do cidadão do que as estritamente necessárias para prosseguir com o pedido, se os canais de atendimento estão de acordo com a legislação e se os servidores entendem a relevância de os pedidos mais recorrentes entrarem no rol das informações disponibilizadas proativamente pela instituição. Além disso, também será avaliado se a transparência passiva da lei influencia de alguma forma as decisões da administração superior das universidades, visto ser este um canal pelo qual as instituições podem verificar as principais demandas do público em relação a elas.

O pedido de acesso a informações públicas percorre algumas instâncias organizacionais e alguns processos para que seja respondido. Essas instâncias e processos podem determinar o tempo e a qualidade de resposta da solicitação. Por exemplo, um pedido que tem de percorrer diversos setores e diversas pessoas pode ser respondido após um longo prazo. Além disso, o nível burocrático do processo de resposta ao cidadão também pode interferir, como quando a organização utiliza sistemas internos ao invés de comunicações mais rápidas, como telefone e e-mail. Analisar esses aspectos, portanto, é também fundamental para verificar como é o funcionamento da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais do Centro-Oeste.

d) Indicadores demográficos:

Dados sobre os solicitantes de informação são de grande relevância para o entendimento acerca dos próprios pedidos e suas finalidades. Conhecer o perfil do cidadão que solicita acesso, além disso, permite que a administração pública pense maneiras de franquear informações de forma mais rápida e proativa. Os indicadores demográficos tratarão das características dos indivíduos que mais solicitam acesso a informações das universidades federais do Centro-Oeste.

Faz-se relevante diferenciar o conceito de indicadores demográficos, proveniente dos indicadores sociais. De acordo com Januzzi (2001, p. 15):

um indicador social é uma medida geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Como o próprio autor salienta, há diversas formas de classificação de indicadores sociais. Uma das mais comuns é a divisão segundo à área temática a que se referem. Assim, tem-se, por exemplo, os indicadores demográficos, muito utilizados em pesquisas estatísticas populacionais. No caso aqui apresentado, os indicadores demográficos objetivam compreender o perfil do cidadão que solicita acesso nas universidades. Serão analisados quatro principais fatores: localização dos solicitantes, escolaridade, gênero e profissão. Esses dados nos dão pistas interessantes sobre o panorama da transparência passiva nessas instituições.

e) Indicadores digitais:

As plataformas digitais têm relação intrínseca com a transparência passiva. A LAI concentra grande esforço na comunicação entre cidadão e administração pública por meio da *internet*. A existência do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal, que centraliza os pedidos de acesso dos diversos órgãos do poder executivo, é um exemplo importante dessa realidade. Por isso, é essencial verificar como a transparência passiva tem se desenvolvido nas páginas oficiais das universidades estudadas, visto que a *web* é o principal caminho para solicitar acesso às informações.

Por meio dos indicadores digitais pretende-se analisar: a presença da página do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC nos sítios oficiais das universidades, página esta pela qual o indivíduo pode realizar sua solicitação; caminho percorrido pelo cidadão da página inicial das universidades até o *site* do SIC, como meio de verificar a dificuldade ou facilidade de se realizar um pedido; adaptabilidade da página à versão *mobile*, visto ser o aparelho móvel celular o meio mais utilizado pelo brasileiro para acessar a *internet*, como foi verificado em pesquisa do IBGE citada no capítulo dois; e, por último, presença de documentos que instruem o cidadão acerca da transparência passiva, de modo que ele possa fazer um pedido mais fundamentado. Todos esses indicadores são relevantes para compreender se as instituições pesquisadas estão procurando munir o cidadão de mecanismos e informações facilitadas para a realização do pedido de acesso.

f) Indicadores comunicacionais:

Os indicadores comunicacionais aqui elencados verificarão a qualidade de retorno dos pedidos, respondidos em determinado período, realizados por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Essa análise objetiva entender se a transparência passiva da Lei de Acesso à Informação é um instrumento de comunicação efetivo entre cidadão e Estado.

Três solicitações foram realizadas: uma simples, que questiona o número de estudantes regularmente matriculados nas universidades; uma complexa, que se relaciona à própria LAI e pergunta o número de solicitações de acesso à informação de 2012 a 2017, o perfil dos solicitantes, o tema dos pedidos e a justificativa acerca do período em que mais se têm solicitações de acesso nas instituições pesquisadas; e, por fim, a própria entrevista realizada com os funcionários do Serviço de Informação ao Cidadão, que será detalhada na seção sobre instrumentos e técnicas. Essa entrevista, por ter sido enviada por meio de canais institucionais, também se caracteriza como um meio de verificação do tempo e qualidade de retorno das solicitações.

O teste de responsividade realizado por meio destes pedidos permite compreender como as universidades vêm respondendo os cidadãos por meio da LAI e quão eficaz têm sido esses retornos. Por último, será destacado se a categoria de jornalistas realmente faz uso da lei nas universidades investigadas para produção de notícias.

Entende-se que a análise acima não finaliza o assunto sobre comunicação e Lei de Acesso à Informação, apenas o inicia. Entretanto, considerando-se os limites desta pesquisa e os outros indicadores envolvidos na investigação, optou-se pelo recorte citado.

Os indicadores propostos para o presente estudo permitem localizar limites e possibilidades na implantação e gerenciamento da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste. A seguir, serão descritas as técnicas de pesquisa para a coleta dos dados utilizados nos indicadores.

3.3. Instrumentos e técnicas no processo de coleta de dados

Yin (2001) enumera alguns princípios importantes no trabalho de coleta de dados para um estudo de caso, como a presença de várias fontes de evidências e o encadeamento entre elas, isto é, “ligações explícitas entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões a que se chegou” (YIN, 2001, p. 101). As evidências podem surgir de fontes distintas, como documentos, entrevistas, registros físicos, entre outras. Dessa forma, optou-se por algumas técnicas de pesquisa para o alcance das evidências:

a) Pesquisa bibliográfica:

Em uma primeira fase da pesquisa realizou-se pesquisa bibliográfica, sobre temas e autores relevantes para a solução do problema de pesquisa. De acordo com Stumpf (2009, p. 51),

Pesquisa bibliográfica, num sentido amplo, é o planejamento global inicial de qualquer trabalho de pesquisa que vai desde a identificação, localização e

obtenção da bibliografia pertinente sobre o assunto, até a apresentação de um texto sistematizado, onde é apresentada toda a literatura que o aluno examinou, de forma a evidenciar o entendimento do pensamento dos autores, acrescido de suas próprias ideias e opiniões.

A autora assinala que ela é etapa fundamental e primeira da pesquisa. A revisão de literatura, combinada com outras técnicas de pesquisa, proporciona a obtenção de um quadro mais sólido para a resolução do problema de pesquisa proposto. Cabe ressaltar que a técnica em questão “é uma atividade contínua e constante em todo o trabalho acadêmico e de pesquisa, iniciando com a formulação do problema e/ou objetivos do estudo e indo até a análise dos resultados”, como afirma Stumpf (2009, p. 52). A revisão de literatura baseou todos os capítulos da pesquisa e permitiu vislumbrar questões relevantes para análise.

b) Análise documental:

Foram analisados os relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação disponibilizados pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC) das cinco universidades federais do Centro-Oeste. O sistema permite que qualquer cidadão realize um pedido de informação aos órgãos do Poder Executivo Federal. A pessoa pode acompanhar sua solicitação pelo sistema, que também disponibiliza as estatísticas relativas à aplicação da transparência passiva da LAI. A escolha do recorte temporal para análise dos relatórios se justifica por compreender o mês em que o regulamento passou a vigorar até completar o quinto ano de vigência, ou seja, de maio de 2012 a maio de 2017. Moreira (2009, p. 271) designa a análise documental como “a identificação, verificação e apreciação de documentos para determinado fim”. A técnica utiliza dados de origem secundária, ou seja, dados ou informação já reunidos ou organizados. Os relatórios do e-SIC trazem informações importantes sobre o perfil dos solicitantes, assim como sobre as informações solicitadas.

Yin (2001, p. 109) salienta que “para os estudos de caso, o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes”. Dessa forma, é possível fazer inferências por meio dos documentos, além de estes se constituírem como provas, corroborando ou não outras evidências utilizadas, como entrevistas, por exemplo. A utilização dessa técnica de pesquisa embasou especialmente a análise dos indicadores demográficos, processuais e comunicacionais propostos.

c) Entrevista estruturada:

Outra fonte de evidência escolhida para a pesquisa foi a entrevista. Optou-se pela realização de uma entrevista estruturada com os setores das universidades responsáveis pelo

Serviço de Informação ao Cidadão. Gil (2007) salienta que a entrevista estruturada tem como vantagem a análise estatística dos dados e a rapidez de resposta. Foram entrevistados representantes do Serviço de Informação ao Cidadão de todas as cinco universidades federais do Centro-Oeste.

A entrevista foi enviada entre julho e agosto de 2017 composta por uma lista de vinte e seis questões, entre abertas e fechadas, abordando a transparência passiva de diversas maneiras⁴. Novelli (2009) elenca algumas vantagens e desvantagens de cada tipo de questão. As perguntas abertas permitem conhecer mais profundamente a opinião do entrevistado, mas podem gerar respostas irrelevantes, levando o respondente a não expressar integralmente sua opinião. Além disso:

Ela gera grande volume de informações subjetivas que precisam ser objetivadas para tornar possível sua análise estatística. Esse processo é chamado de categorização das respostas abertas, ou seja, o conjunto de respostas é agrupado em categorias amplas que podem resumir o conteúdo de cada resposta individual (NOVELLI, 2009, p. 172).

As perguntas fechadas permitem uma maior comparação entre os entrevistados e facilitam a codificação das respostas, mas podem não apresentar todas as alternativas possíveis, de forma que o respondente pode não conseguir expressar sua opinião.

Na entrevista, questionou-se desde o vínculo do trabalhador com o setor até o procedimento arquivístico para a guarda das informações solicitadas. Questões de múltipla escolha, de única escolha, e também escalas sociais, especialmente a de *Likert*, foram utilizadas. O principal objetivo da aplicação das entrevistas foi conhecer a opinião de quem lida diretamente com a lei no dia a dia. Levando em consideração que as universidades se situam em diferentes estados, a entrevista foi aplicada por meio de formulário enviado por e-mail e pelo Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Essa técnica de pesquisa foi utilizada em quase todos os indicadores de análise propostos, especialmente nos administrativos, organizacionais e processuais.

d) Teste de responsividade:

Essa técnica foi criada especificamente para atender aos objetivos da pesquisa. Realizou-se um teste de responsividade com o Serviço de Informação ao Cidadão das universidades estudadas, objetivando entender a qualidade do atendimento prestado ao cidadão. Duas solicitações de informação foram enviadas às respectivas instituições no mesmo dia e horário (agosto de 2017) por meio do e-SIC: uma solicitação de fácil retorno e outra, de cunho mais complexo, que necessita de dados mais específicos. Analisou-se a

⁴ O questionário da entrevista está disponível no apêndice A.

qualidade e o tempo de resposta de cada solicitação, de modo a perceber se o serviço é realmente prestado dentro dos prazos da lei e se disponibiliza ao cidadão informações relevantes. Os resultados dessa técnica estão dispostos nos indicadores comunicacionais.

e) Navegação orientada nos sítios:

Por último, o espaço dos sítios oficiais das universidades reservado à transparência passiva também foi avaliado. Os critérios utilizados para a avaliação foram:

- Caminho percorrido do portal da universidade até se ter acesso à página para solicitar a informação: prosseguiu-se à avaliação do caminho que o solicitante tem de percorrer para chegar à página do Serviço de Informação ao Cidadão. O percurso de acesso até o sistema demonstra quão simples ou complexa pode ser a realização do pedido. Além disso, a existência dessa página já demonstra preocupação da universidade com a transparência passiva.
- Mapeamento de manuais e explicações a respeito da transparência passiva: a existência de tais documentos em página específica sobre o Serviço de Informação ao Cidadão é de grande relevância para a instrução do cidadão a respeito da Lei de Acesso à Informação. Este conteúdo pode sanar dúvidas e otimizar o procedimento de solicitação.
- Adaptabilidade da página à versão *mobile*: uma página de navegação intuitiva pode facilitar o acesso do cidadão aos mecanismos de solicitação. Como falado anteriormente, de acordo com o IBGE (2018), mais de 90% da população brasileira utiliza o aparelho móvel para acessar a *internet*. Desse modo, se a página que comporta os mecanismos de solicitação de acesso não for adaptada também para este aparelho, o processo de solicitação pode se tornar mais complicado e até mesmo impossível.

Os dados da navegação orientada nos sítios foram coletados entre maio e julho de 2018 e utilizados principalmente nos indicadores digitais. A análise do espaço reservado à transparência passiva nos sítios oficiais das universidades é um sinal da relevância dispensada ao tema dentro das instituições.

A diversidade de técnicas utilizadas faz-se relevante para analisar os vários ângulos do objeto de estudo:

O uso de várias fontes de evidências nos estudos de caso permite que o pesquisador se dedique a uma ampla diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitudes. A vantagem mais importante, no entanto, é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, um processo de triangulação. Assim, qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de

caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se se basear em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa (YIN, 2001, p. 121).

Duarte (2009, p. 68) ressalta a relevância da triangulação de dados:

O julgamento da validade de uma investigação científica pode ser obtido pela construção metodológica do trabalho, ao relacionar formulação teórica, questão de pesquisa, perguntas, critérios de seleção dos entrevistados – ou seja, é identificada já no exame do projeto. A triangulação de dados com o acréscimo de fontes diversificadas de evidências, como documentos, observação e literatura e seu encadeamento consistente na etapa de análise, ajuda a garantir a validade dos resultados suportados por entrevistas em profundidade.

A metodologia elencada pode fornecer insumos relevantes para o esclarecimento do problema de pesquisa proposto. Provendo, assim, suprimentos para a localização de limites e de possibilidades da transparência passiva, que podem auxiliar na melhoria da aplicação da LAI nas instituições pesquisadas.

3.4. Compreendendo objetos: dinâmica e estrutura das universidades federais

Uma trajetória de luta marca a existência das universidades federais brasileiras. Desde o seu início, sofreram grande resistência para serem implantadas, tanto por parte do Estado, como da sociedade brasileira. O percurso histórico dessas instituições foi definidor para a estrutura e dinâmica que as caracterizam atualmente.

A história da criação de universidade no Brasil revela, inicialmente, considerável resistência, seja de Portugal, como reflexo de sua política de colonização, seja da parte de brasileiros, que não viam justificativa para a criação de uma instituição desse gênero na Colônia, considerando mais adequado que as elites da época procurassem a Europa para realizar seus estudos superiores. Desde logo, negou-a a Coroa portuguesa aos jesuítas que, ainda no século XVI, tentaram criá-la na Colônia. Em decorrência, os alunos graduados nos colégios jesuítas iam para a Universidade de Coimbra ou para outras universidades europeias, a fim de completar seus estudos (FÁVERO, 2006, p. 20).

A autora acrescenta que outras tentativas de criação das universidades foram realizadas no Império, mas sem êxito. “Uma delas foi apresentada pelo próprio Imperador, em sua última Fala do Trono (1889), propondo a criação de duas universidades, uma no Norte e outra no Sul do país, que poderiam constituir-se centros de alta organização científica e literária” (FÁVERO, 2006, p. 21). Após a Proclamação da República, o ensino superior brasileiro sofreu diversas alterações por conta da promulgação de várias normas e as primeiras tentativas de criação de instituições universitárias também foram frustradas.

Apenas em 1920 surge oficialmente a primeira universidade federal brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, posteriormente denominada Universidade do Brasil e, desde a década de 1960, intitulada Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em seguida, veio a Universidade Federal de Minas Gerais, em 1927. Como destaca Zorzal (2015), após 388 anos do início da colonização portuguesa nasce a primeira universidade pública federal. Percebe-se que não foi um caminho fácil a inserção da universidade na sociedade brasileira. Darcy Ribeiro (1978) compara o número de graduados no Brasil e na América Espanhola durante o período colonial. Enquanto nesta última havia 150000 pessoas com ensino superior completo, 2500 jovens brasileiros acompanharam cursos em Coimbra. Não parecia existir, por parte do Poder Central, vontade em tornar a sociedade mais esclarecida e independente. E não parecia existir ambição da própria coletividade em solucionar, por meio dos estudos, problemas da realidade brasileira:

O ensino superior, desde seu início, apresenta-se desprovido de caráter nacional, influenciado por um espírito colonialista e colonizador. Recebemos não apenas uma herança cultural, mas também uma herança e uma tradição de dependência econômica e social. Mantinha-se o privilégio de se fazer um curso superior, pela simples razão de persistir o privilégio de riqueza e de classe. Havia uma convergência na maneira de conceber essas instituições de ensino, tanto por parte das classes dominantes, quanto dos setores intermediários: de modo geral, poucos eram os que orientavam seus cursos para os problemas de nossa realidade (FÁVERO, 2000, p. 29).

Portugal empreendeu grande controle e influência na formação das elites brasileiras. Qualquer esforço de criação de instituições universitárias nos períodos em que Portugal exerceu seu domínio direto sobre o Brasil foi fracassado. Não havia interesse em criar condições para a independência cultural e política do país, conforme aponta Fávero (2000).

Como destacado anteriormente, a primeira universidade oficialmente instituída, por meio de ato do Governo Federal, foi a Universidade do Rio de Janeiro. Entretanto, em período anterior foram criadas a Universidade de Manaus (1909), a Universidade de São Paulo (1911) e a do Paraná (1912) como instituições livres.

Cabe assinalar que, na história da educação superior brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro (1920) é a primeira instituição universitária criada legalmente pelo Governo Federal. Não obstante todos os problemas e incongruências existentes em torno de sua criação, um aspecto não poderá ser subestimado: sua instituição teve o mérito de reavivar e intensificar o debate em torno do problema universitário no país (FÁVERO, 2006, p. 22).

Além disso, é na década de 1920 que acontecem movimentos políticos, culturais e sociais que rompem com a ordem existente até então. Por exemplo, tem-se a Semana de Arte Moderna de 1922, que traz novas ideias para as áreas de artes, música e literatura. Acontecem

diversas rebeliões pelo Brasil, conhecidas como “movimento tenentista”. Fávero (2000) destaca também que nesse período foram criadas a Academia Brasileira de Ciências e a Associação Brasileira de Educação, que iniciam um percurso pela modernização do sistema educacional em todos os planos, inclusive o universitário. Por tudo isso “a última década da Primeira República apresenta-se marcada pelo aumento da demanda por educação superior, em decorrência das transformações econômicas, políticas, culturais e institucionais em processo no País” (FÁVERO, 2000, p. 27).

Assim, os anos 30 também são caracterizados por uma forte conscientização em relação aos problemas educacionais brasileiros. Foi nessa década que tomaram forma dois projetos universitários importantes: o da Universidade de São Paulo – USP (1934) e o da Universidade do Distrito Federal – UDF (1935), esta última obra de Anísio Teixeira. “Instituída pelo decreto municipal nº 5.513, de 4 de abril de 1935, apesar de sua curta existência por um período de cerca de quatro anos, a UDF marcou a história da universidade no Brasil”. (FÁVERO, 2000, p. 48). De acordo com Sguissardi (2004), essa instituição não agradava a elite conservadora brasileira, representada pelo ministro da educação, à época, Gustavo Capanema. “A perspectiva de uma universidade autônoma, produtora de saber desinteressado, formadora de indivíduos teórica e politicamente críticos, cultores da liberdade, foi vista como ameaça à ‘ordem’ e às ‘boas relações’ Universidade-Estado”, de acordo com o autor (2004, p. 36). Por sua vez, a criação da USP também sofreu a reação conservadora. A universidade em questão sobreviveu mais como federação de escolas do que como uma universidade propriamente dita. A luta por uma maior autonomia universitária começa a ganhar força na década de 1940. Cabe assinalar que:

Embora se fale muito em universidade brasileira, o que predominou sob essa designação foi apenas um conglomerado de faculdades, escolas e institutos superiores. Sob a designação de universidade encontramos, a partir de 1920 até hoje, desde modestas instituições de ensino até grandes organizações constituídas de dezenas de unidades (FÁVERO, 2000, p. 9).

Fávero (2006) aponta que a partir da década de 50 o desenvolvimento do país acontece em ritmo acelerado, provocado pela industrialização e pelo crescimento econômico. Diversos setores da sociedade se conscientizam, dessa forma, sobre a situação precária das universidades brasileiras. Os debates ganham corpo por ocasião da tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A norma é promulgada em 1961. Essa década marca também a fundação, em 1962, da Universidade de Brasília (UnB), fundamentada, à época, nos princípios de autonomia e democracia interna, como aponta

Mazzilli (2011). Outro importante acontecimento nesta década se refere à instauração do regime militar:

O golpe militar inicia um novo período na história do Brasil, alterando de forma abrupta e radical o processo em curso na sociedade. A universidade brasileira, no entanto, efervescia sob o impacto do golpe e das medidas que vinham sendo tomadas. O descontentamento com as perspectivas da reforma universitária que se renunciava levou o movimento estudantil a acirrar ainda mais as críticas ao governo, que intensificou ações com a finalidade de contê-lo (MAZZILLI, 2011, p. 212).

O novo regime implantou um modelo de universidade baseado no trinômio racionalização, expansão e controle em todos as suas dimensões: estrutural, social e política. Mazzilli aponta que este modelo foi expresso na reforma universitária de 1968, que contemplava algumas reivindicações do movimento estudantil, mas de forma descaracterizada. Como exemplo, a pesquisa foi transferida como função somente da pós-graduação e a extensão passou a ser um papel isolado da universidade. Como é possível depreender, as universidades públicas brasileiras viveram, durante o regime militar, situações de controle, pressão e cerceamento. A ideia de universidade como instituição autônoma, crítica, orientada para a solução de problemas sociais e pela associação entre ensino, pesquisa e extensão foi retomada no período de redemocratização do país, na década de 1980.

Reunindo entidades sindicais e científicas do campo da Educação, neste contexto, o “Fórum da Educação na Constituinte” foi responsável pela inserção na carta constitucional de 1988 do artigo 207, que associa os princípios de autonomia universitária e de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, enunciando-os como elementos constitutivos de um padrão de qualidade num projeto de universidade voltado para os interesses da maioria da população (MAZZILLI, 2011, p. 206).

Apesar da conquista, conforme aponta a autora, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada na década de 1990, reconheceu diferentes tipos de educação superior, permitiu a criação de novos tipos de instituições, como os centros universitários e os institutos superiores de educação, e, conseqüentemente, admitiu a desintegração entre ensino, pesquisa e extensão, vide o fato de que essas figuras jurídicas podem prescindir da pesquisa e da extensão, atuando somente na dimensão do ensino para exercer sua função. Além disso, mesmo na prática universitária, a associação entre essas três dimensões torna-se complicada: “a concretização da associação entre ensino, pesquisa e extensão na prática acadêmica, de fato, tem se mostrado difícil, pois o que se observa é que, via de regra, o trabalho continua fragmentado entre ensinar, pesquisar e fazer extensão” (MAZZILLI, 2011, p. 218). De acordo com Trigueiro (1999, p. 99):

Atualmente, ainda persiste uma visão linear, que destina, à extensão, a etapa posterior do processo de produção de conhecimentos. Assim, normalmente, essa prática acadêmica é tratada, basicamente, como a realização de cursos, treinamentos e especializações; ou seja, algo que é “transferido” a posteriori. A sua vinculação e articulação com a pesquisa ainda é um caminho a percorrer, que passa pela reconceitualização dessa atividade e pela sua discussão nos vários ambientes acadêmicos. É trabalho árduo, uma vez que, das três atividades principais previstas para as universidades, esta talvez seja a menos prestigiada internamente, significando, muitas vezes, assistencialismo, filantropia ou algo menor.

Ribeiro (1978, p. 239) ressalta também que a extensão é uma atividade de caráter um pouco demagógico, “às vezes exercida extra-muros, às vezes na própria Universidade, borrifando caritativamente um chuvisco cultural sobre pessoas que não puderam frequentar cursos superiores”. Ressalta o autor que essa dimensão educacional deve ser levada mais a sério, visto que uma das funções básicas da universidade é proporcionar serviços à comunidade.

Unir as funções de ensino, pesquisa e extensão trata-se, portanto, de uma tarefa institucional demandante de uma estrutura que busque superar essa fragmentação e, indo além, busque proporcionar igual importância a essas três dimensões da universidade.

O relacionamento da universidade com o mercado de trabalho também é um ponto essencial para discussão. Há uma visão de que a academia não conversa com a prática e de que os profissionais formados por ela não se preparam eficazmente para lidar com as demandas advindas do mercado de trabalho. Os currículos dos cursos devem refletir, obviamente, a visão de docentes da área, especializados em determinado saber, mas devem levar em conta a visão dos empregadores, que admitirão futuramente os discentes formados:

No que concerne ao trabalho de reformas curriculares, embora se percebam esforços importantes nesse sentido, pode-se dizer que permanece uma visão muito “endógena”, centrada na concepção de docentes, sejam estes da própria universidade ou de outra, quando são convidados para opinarem sobre determinado curso de graduação, ou por meio da chamada “avaliação externa”. As visitas das comissões de especialistas, na avaliação das “condições de oferta” dos cursos de graduação, coordenadas pelo MEC, também expressam essa visão “internalista”, das universidades, deixando de lado o que parece ser crucial no presente momento: outros interlocutores, como ex-alunos, empregadores e demais setores da sociedade civil (TRIGUEIRO, 1999, p. 101).

Além disso, a própria produção do conhecimento dentro da universidade passa a sofrer interferências externas. De acordo com o autor, o novo modo dessa produção aproxima a pesquisa básica da aplicada, já que o contexto de aplicação passa a interferir no desenvolvimento científico teórico e experimental. Os critérios de qualidade da pesquisa

passam a incluir itens como custo, relevância social e segurança, provenientes de pressões advindas de fora, como do meio empresarial, interessado em resultados práticos. “A heterogeneidade de organizações e o surgimento de novos arranjos interorganizacionais é outra forte característica do atual modo dominante de produção do conhecimento” (TRIGUEIRO, 1999, p. 23-24). A universidade se aproxima cada vez mais da prática.

Percebe-se que, apesar das conquistas das universidades em termos de legislação, estrutura, corpo técnico e especializado, as instituições universitárias vivem em constante estado de tensão:

A universidade é uma instituição que se apresenta, em geral, como um instrumento do sistema global, podendo, em alguns momentos, viver em estado de tensão entre a necessidade de autonomia e o controle do Estado. A autonomia universitária, evidentemente, varia em função do regime político e do estágio de desenvolvimento da sociedade na qual a universidade está inserida (FÁVERO, 2000, p. 25).

Essa instituição, como faz parte de um contexto social, político e organizacional, expressa também a realidade em que está inserida. A adequação, por parte do Estado, do modelo econômico brasileiro às normas e orientações das agências financeiras internacionais opera mudanças diretas sobre a educação superior e sobre a forma de trabalho dentro das instituições, de acordo com Mazzilli (2011). A universidade é instada a se adaptar aos momentos políticos, econômicos e sociais do país, muitas das vezes, contra a sua vontade. Por isso, “a autonomia universitária não deve ser resultado de uma concessão do Estado à instituição universitária, mas de uma conquista dela mesma, condição essencial para que a universidade possa realizar eficientemente suas tarefas e funções específicas” (FÁVERO, 2000, p. 24).

A autonomia universitária é necessária para que as universidades possam exercer seu papel de formar cidadãos conscientes e aptos a modificarem a realidade em que vivem. De acordo com Fávero (1997), a autonomia universitária é intrínseca à sua essência, que se traduz em fazer avançar o saber, ser espaço de invenção e descoberta e de produção do conhecimento. Ela deve ter consciência crítica e capacidade de mostrar as contradições sociais, propondo soluções.

As universidades públicas brasileiras, entretanto, enfrentam diversos problemas de ordem interna e externa que acabam por minar projetos e experiências de maior autonomia. A complexidade que abrange a comunidade acadêmica muitas vezes interfere no entendimento a respeito da missão das universidades:

As resistências às mudanças são, assim, construídas; mais que espontâneas, são resultados de inúmeras ações e decisões entre os níveis dirigentes e as

bases acadêmicas, perpassando o segmento discente e o dos técnico-administrativos, em cumplicidade anônima, resistência velada, que consome as energias criativas e as iniciativas em prol de discussão mais consequente sobre o futuro da instituição. Nesse sentido, a universidade pública no país tem grande dificuldade para olhar-se e perceber-se no conjunto das transformações sociais mais abrangentes (TRIGUEIRO, 1999, p. 50).

As universidades são divididas em diversos setores e tarefas, diversos públicos, que compreendem docentes, discentes, técnicos-administrativos, terceirizados e pessoas que usufruem dos serviços da instituição. Há também uma dispersão espacial, já que são instituições com um grande espaço físico, mais de um *campus* e serviços que funcionam em áreas centrais da cidade onde atuam. Percebe-se que possuem características específicas e complexas. Essa diversidade de funções e públicos acarreta uma descentralização de esforços e, muitas vezes, um afastamento dos centros de tomada de decisão da instituição. Setores ou grupos que possuem maior poder de mobilização acabam interferindo diretamente nessa tomada de decisão em prol de si mesmos, deixando outras prioridades de lado.

A falta de comunicação dentro da universidade contribui para essa realidade em que pessoas que possuem posições estratégicas conseguem maior apoio do que outras afastadas ideológica ou espacialmente. Apesar dos mecanismos de transparência impostos pela administração pública, poucos são os que acompanham o que tem sido feito em termos de decisões tomadas, seja pela gestão da universidade, seja pelos próprios departamentos, que se constituem muitas vezes, em universos separados uns dos outros.

Nem sempre se sabe ao certo o que tem sido feito – que acordos, parcerias, convênios -, quais as prioridades atendidas, que objetivos estratégicos, se é que existem, têm sido perseguidos; enfim, há pouquíssima informação e clareza quanto a esses inúmeros trabalhos que proliferam nos campi universitários. Alguns depoimentos chegam a mencionar o fato de se divulgarem cursos fora da universidade, envolvendo professores com dedicação exclusiva, sem que o departamento dos mesmos docentes tenha sido comunicado ou sem que a divulgação tenha atingido a própria comunidade universitária (TRIGUEIRO, 1999, p. 83).

A prática concreta da interdisciplinaridade não acontece, ainda de acordo com Trigueiro. Há entraves burocráticos que impedem os discentes de circularem entre as diversas áreas do saber, há currículos conservadores e desatualizados, que dificultam abordagens mais dinâmicas entre aluno e professor e troca de experiências. Cada departamento se torna uma espécie de “ilha”, focada em seu campo de especialização. Contribui para esse processo a falta de comunicação na universidade, os atores pertencentes a ela comunicam-se muito mal uns com os outros, como ressalta o autor.

São inúmeras ilhas e feudos. Professores comunicam-se muito pouco e mal – colegas do mesmo departamento desconhecem o trabalho uns dos outros; alunos comunicam-se mal com seus professores – todos sempre muito ocupados e voltados para suas atividades, exclusivamente; técnicos se comunicam mal com docentes e alunos, e todos se distanciam uns dos outros, evitam-se, escondem-se, preservam-se e pouco discutem a universidade. A desagregação interna é um dos graves problemas e maiores riscos das universidades públicas brasileiras, as quais carecem de projetos globais, visões mais abrangentes e discussões mais amplas sobre o seu futuro e o novo papel que lhes cabe na sociedade (TRIGUEIRO, 1999, p. 44).

A comunicação interna universitária constitui-se como um dos principais desafios para essas instituições. Apesar das facilidades e inovações proporcionadas pelas tecnologias da comunicação e da informação, esse continua a ser um problema central para a melhoria das atividades nas universidades públicas. Trigueiro aponta, inclusive, que as tecnologias de comunicação podem até ter dificultado ainda mais essa realidade, visto que diminuem as chances de interação concreta e contato face a face.

As chamadas teleconferência, o ensino a distância, o correio eletrônico, se são conquistas inegáveis, são também formas de acomodar o impacto do confronto, da discordância imediata, do desconforto estampado, da maior transparência e comunicação, em busca de melhor entendimento sobre a universidade, suas regras, culturas e seus comportamentos (TRIGUEIRO, 1999, p. 44).

A má comunicação entre os atores da universidade atinge diversas dimensões, como a administrativa, com duplicação de esforços e ausência de controle sobre os processos, e as relações interpessoais. Apesar da multiplicação de canais de comunicação nessas instituições, com a criação de assessorias e secretarias de comunicação, o autor entende que a comunidade acadêmica continua desinformada sobre questões essenciais, como política acadêmica, objetivos estratégicos e principais problemas que impedem o avanço universitário.

Trigueiro aponta, ainda, a característica de lentidão no tratamento de assuntos nas universidades. Há diversas reuniões de conselhos e procedimentos burocráticos que tornam os processos complicados, vagarosos e pouco transparentes. Uma reforma curricular e um processo de criação de curso não levam menos de seis meses, ressalta. A complexidade dos processos impede, muitas vezes, que os principais interessados não consigam acompanhá-los e não saibam das decisões tomadas. As rotinas administrativas não são conhecidas pela comunidade acadêmica, há dificuldade por parte dos interessados em entendê-las, seja pelos entraves impostos pelos próprios funcionários, seja pelo funcionamento do próprio sistema. “A propensão dogmática, as orientações acadêmicas malconduzidas, os resultados científicos distorcidos, a duplicação de trabalhos de pesquisa, enfim, imensa quantidade de exemplos e

situações está relacionada à problemática da comunicação interna das universidades”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 62). Percebe-se que a questão da comunicação e da transparência é pouco resolvida nas instituições universitárias, que são essenciais para o desenvolvimento da sociedade. Dessa forma, estudos que revelem resultados acerca desses temas são de grande relevância para o avanço delas e para o entendimento do papel que possuem perante as diversas instâncias sociais.

A relevância da universidade é descrita por Ribeiro (1978), que ressalta sua responsabilidade como órgão de capacitação da sociedade nacional para dominar, cultivar, aplicar e difundir o saber humano. Ela não deve ser transformada em porta-voz de doutrinas, pois deve assegurar a expressão das diversas vozes e opiniões dos que compõem o meio acadêmico. A instituição universitária deve contribuir para a perpetuação ou alteração da realidade social, devendo preparar profissionais para lidar especialmente com sociedades atrasadas.

A mais alta responsabilidade da Universidade consiste no exercício das funções de órgão de criatividade cultural e científica, e de conscientização e crítica da sociedade. Satisfazer aos requisitos indispensáveis ao bom desempenho destas funções é tarefa muito difícil para qualquer Universidade, particularmente para as universidades das nações subdesenvolvidas, onde isto é mais necessário (RIBEIRO, 1978, p. 241).

As instituições universitárias também devem se atentar ao meio específico onde se localizam, levando em consideração em suas atividades os desafios e a realidade dos atores que ali se encontram. Além disso, as condições de pesquisa e ensino oferecidas pelo Estado a essas instituições demarcam fortemente suas características, de acordo com Fávero (2000). A autora aponta que elas devem expressar uma realidade concreta, sua política educacional e cultural deve estar ligada ao projeto político nacional para que funcionem de maneira adequada.

Diversos desafios compõem o cotidiano das universidades. Elas se constituem como o centro de discussão de tudo o que acontece na sociedade e, por isso, são de grande importância para o seu desenvolvimento. Trigueiro (1999) aponta que as instituições universitárias são motivadas a modificar processos, rotinas e estruturas a todo momento para ajustar-se a novas necessidades e pressões sociais. Aumento da demanda por acesso a cursos superiores é uma cobrança frequente, já que a formação especializada se constitui como uma estratégia de competição no mercado de trabalho, assim como a produção de novos conhecimentos que promovam condições mais dignas de vida também se constitui como uma reivindicação constante. Variados públicos, como cientistas, governo, organizações não-

governamentais e público leigo estão interessados nos resultados gerados por essas instituições, o que aumenta cada vez mais a pressão que sofrem.

Quando se fala em transgênicos, ou quando se pretende saber a paternidade de um indivíduo – por meio dos testes do DNA –, ou ainda quando se tenciona descobrir a legitimidade de uma gravação telefônica, uma ‘escuta’, a veracidade dos laudos sobre crimes, enfim, a possibilidade de curas de problemas ligados à saúde pública, a universidade é sempre consultada. Mesmo as áreas de psicologia, sociologia, antropologia e da ciência política são rotineiramente visitadas pela imprensa e pelos veículos de comunicação de massa, a fim de se compreenderem problemas relacionados a violência urbana, alcoolismo, desemprego e fome, por exemplo. Tudo isso ocorre sem esquecermos da grande presença da economia nos veículos de comunicação de massa, explicando planos de governo e realizando prognósticos a respeito de nosso desenvolvimento (TRIGUEIRO, 1999, p. 154).

Dessa forma, a universidade torna-se palco de discussões sobre diversos assuntos que atingem a sociedade e essa discussão não ocorre em termos apenas teóricos, de acordo com Fávero (2006). Ela é o espaço em que se desenvolve o pensamento crítico de ideias, opiniões e posicionamentos e, além disso, de encaminhamento de alternativas para a solução dos problemas discutidos.

Para Ribeiro (1978) as grandes estruturas universitárias modernas geralmente se constituem como produtos de seus povos:

“Elas são, na verdade, subprodutos reflexos de um desenvolvimento social global, não ocorrido a partir da universidade e para o qual ela só concorreu subsidiariamente. Pelo contrário, este desenvolvimento atuou sobre as universidades, dando-lhes recursos e exigindo delas novos serviços” (RIBEIRO, 1978, p. 45).

O autor ressalta que, no caso de nações subdesenvolvidas, essa situação pode ser invertida: as universidades podem ser criadas para atuarem como motor de desenvolvimento nacional. “Quer dizer, criar uma estrutura universitária que não seja um reflexo do desenvolvimento alcançado pela sociedade, porém seja, ela própria, um agente de aceleração do progresso global da nação”. (RIBEIRO, 1978, p. 45-46). As instituições universitárias podem renovar as estruturas sociais em que se inserem. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que essas estruturas educacionais devem estar abertas à sociedade como um todo e não apenas a uma parcela de renda mais alta.

Fávero (2000) sublinha que ainda existe muito preconceito e conservadorismo em torno da ideia de abrir as universidades para as camadas populares, de modo a oferecer a estas o mesmo ensino ministrado às elites. Entretanto, esse deve ser o posicionamento universitário: o ensino, a pesquisa e a extensão devem alcançar a todos, independentemente das condições em que se inserem. Para que a universidade possa modificar a realidade social e propor

alternativas para os problemas nacionais, deve, primeiramente, proporcionar aos que vivem esses problemas a chance de discutirem sobre eles em seus espaços. Para Fávero o sistema educacional básico é extremamente seletivo e acaba impedindo que diversos jovens consigam frequentar cursos superiores. Desse modo, a maioria dos que ingressam em instituições públicas advém das classes dominantes. Este quadro, entretanto, vem se modificando, levando em consideração os sistemas de cotas criados em diversas universidades nacionais.

As universidades devem se comunicar eficazmente com a sociedade para que possam exercer sua função de agentes renovadoras da realidade. “O conhecimento é o objetivo principal e a essência do sistema de educação superior, independente do país ou estrutura social. Nenhum conjunto de organizações trabalha tão fortemente a pesquisa, como forma de ampliar o conhecimento, como as universidades” (CASTILHO; MIAN, 2013, p. 9). Os autores destacam que os investimentos para a produção do conhecimento universitário vêm, direta ou indiretamente, da sociedade e, portanto, esta deve obter retorno sobre o que é investido. Entretanto, boa parte do que acontece nas instituições de ensino permanece nelas e não chega aos atores que financiam seu desenvolvimento. Essa ausência de transparência e de comunicação com a sociedade tem reflexo na compreensão sobre o papel das universidades públicas perante o público.

É importante ampliar a comunicação junto à sociedade e na imprensa, não apenas para se abordarem temas ou interesses específicos, mas para apresentar, à opinião pública, o que é uma instituição universitária, o que é a pesquisa e suas relações com o ensino e a extensão, e quais as limitações reais e os impedimentos das universidades públicas. É trabalho difícil, principalmente se considerarmos os inúmeros preconceitos sobre o meio universitário (TRIGUEIRO, 1999, p. 155).

Melhorar a sua imagem e esclarecer a sua atuação é relevante para que a universidade possa se relacionar bem com a sociedade. “Porém, ao lado disso, faz-se imprescindível a demonstração do empenho da instituição em vencer os seus problemas internos, que passa por amplo trabalho de avaliação e planejamento”, como ressalta Trigueiro (1999, p. 155). O autor afirma que o melhor relacionamento entre universidade e sociedade perpassa a questão do acompanhamento e da avaliação dos programas de ensino, pesquisa e extensão pelo cidadão. Como instituições públicas, que utilizam recursos públicos, as instituições universitárias devem prestar contas de seus atos.

Assim, a especificidade da instituição universitária não a exime de seu comprometimento social, em termos de adequada utilização dos recursos públicos e do retorno à sociedade dos produtos desenvolvidos nessa instituição. Ao contrário, no momento atual, em que se verifica aumento considerável na demanda por novos conhecimentos e pelo ensino superior no

País, a necessidade de uma gestão universitária é algo inadiável (TRIGUEIRO, 1999, p. 105).

Assim, a denominada *accountability*, discutida no capítulo dois, é essencial também para as universidades demonstrarem seu comprometimento social. Essas instituições devem buscar maior eficiência e eficácia em suas atividades. Zorzal (2015) sublinha a relevância da transparência no setor da educação universitária como modo de evidenciar suas responsabilidades sociais. A divulgação e publicação de contratos externos com órgãos nacionais e internacionais, de atividades, de resultados de pesquisas, entre outras questões, são pontuadas por Ribeiro (1978), que também elenca a importância da transparência. Esta também é essencial não somente para a prestação de contas para a sociedade, mas para que a própria comunidade acadêmica possa interferir nas decisões coletivas:

Ao mesmo tempo em que se verifica grande descentralização e pulverização do poder interno na estrutura das universidades públicas brasileiras, observa-se, também elevada centralização e concentração em determinadas áreas administrativas e acadêmicas, especialmente no que concerne à programação orçamentária e à alocação interna de recursos. Em geral, são informações muito restritas, nas mãos de poucos técnicos e dirigentes, predominando critérios históricos de distribuição orçamentária e formas tradicionais e pouco participativas de planejamento sobre esse assunto. São poucas as instituições que realizam debates e envolvem maior participação na formulação orçamentária da instituição, havendo, ainda assim, pouca margem para manobras e possibilidades de alterações, seja em razão de um desconhecimento das peculiaridades técnicas do orçamento, por parte de muitos docentes e dirigentes acadêmicos, de restrições provenientes da legislação sobre o tema, ou mesmo de políticas e estratégias da própria instituição (TRIGUEIRO, 1999, p. 34-35).

Verifica-se, portanto, a centralidade da transparência também nesse tipo de instituição. Sua forma particular de atuação não dispensa a aplicação do monitoramento da sociedade, sendo este relevante inclusive para a continuidade das atividades universitárias, visto que o reconhecimento, pela sociedade, da relevância da universidade para o progresso social aumenta sua visibilidade perante o Estado e permite maior apoio às suas iniciativas.

Como foi possível verificar, a instituição universitária é complexa e os diversos momentos históricos pelos quais passou atestam as dificuldades enfrentadas por ela. Como afirma Fávero (2000, p. 9) “somente a partir de sua criação e da identificação dos rumos que ela tomou, como parte de uma realidade concreta, historicamente constituída e em íntima relação com valores e demais instituições da sociedade, podemos chegar a apreender sua essência”.

3.4.1. Estrutura e aspectos gerais das universidades federais da região Centro-Oeste

Para compreender a dinâmica da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste é necessário, primeiramente, conhecê-las e entender sua estrutura e funcionamento. Dessa forma, nesta seção serão abordadas as características gerais e o histórico das instituições objetos deste estudo, são elas: Universidade de Brasília; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Mato Grosso; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; e Universidade Federal da Grande Dourados.

A região Centro-Oeste se destaca por abrigar diversidade de aspectos naturais e ser uma localidade relevante para a economia nacional, com destaque para a agropecuária. Além disso, a região abriga o centro do poder político, no qual são tomadas decisões de caráter relevante para a toda sociedade brasileira. Todas essas características contribuem para o andamento de pesquisas e para o desenvolvimento das universidades que se situam em seus espaços e estas contribuem grandemente para o desenvolvimento da região.

Espera-se que o apanhado trazido possa ser útil para a melhor compreensão das especificidades das instituições universitárias, bem como para o entendimento dos dados posteriormente analisados referentes à transparência passiva em cada uma delas.

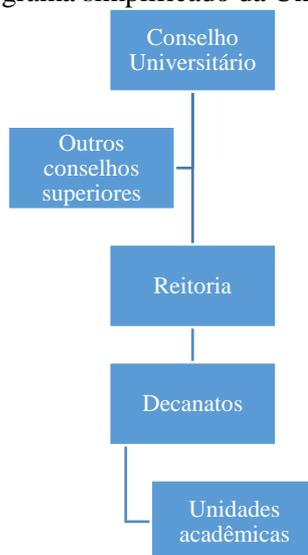
3.4.1.1. Universidade de Brasília

Instituída pela lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, a Universidade de Brasília – UnB é uma instituição pública com autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial e que possui atualmente quatro campi de atuação e uma comunidade acadêmica constituída por 38.971 discentes de graduação e pós-graduação, 3.197 técnicos-administrativos e 2.558 docentes efetivos. De acordo com seu estatuto (2011) é composta por conselhos superiores, reitoria, unidades acadêmicas, órgãos complementares e centros.

O Conselho Universitário, como órgão máximo da universidade, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, o Conselho de Administração e o Conselho Comunitário, juntamente com a Reitoria, estruturam a Administração Superior da UnB. A reitoria da UnB é composta pelos decanatos de Ensino de Graduação, de Pós-Graduação, de Extensão, de Assuntos Comunitários, de Administração, de Gestão de Pessoas e de Planejamento e Orçamento. Recentemente (2017) foi criado também o Decanato de Pesquisa e Inovação. Constituem também sua estrutura a Procuradoria Jurídica, a Auditoria, a Ouvidoria e as Assessorias. O Gabinete da Reitoria e a Prefeitura do *Campus* são seus órgãos auxiliares.

Os institutos e faculdades compõem as unidades acadêmicas, que possuem como órgãos vinculados os departamentos. A Biblioteca Central, o Centro de Informática, a editora UnB, a Fazenda Água Limpa, o Hospital Universitário e os veículos de comunicação universitários constituem os órgãos complementares. Os centros, por sua vez, são destinados a atividades de caráter cultural, científico, tecnológico e multidisciplinar. Os conselhos deliberam e votam sobre matérias de sua competência, enquanto a reitoria e a chefia dos institutos e faculdades executam as decisões tomadas pelos colegiados. A seguir, tem-se a estrutura organizacional da Universidade de Brasília⁵:

Figura 01 – Organograma simplificado da Universidade de Brasília



Fonte: elaboração própria.

A UnB tem como visão “ser referência nacional em ensino, pesquisa e extensão, com inserção local, regional e internacional, inovadora, inclusiva, transparente e democrática, com gestão eficaz e qualidade de vida” (UNB, 2017, p. 35). A missão da universidade é:

Ser uma universidade inovadora e inclusiva, comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão, integradas para a formação de cidadãos e cidadãos éticos e qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para questões nacionais e internacionais, por meio de atuação de excelência (UNB, 2017, p. 35).

Uma história de superação de modelos arcaicos de ensino e de transformações marca a Universidade de Brasília. Fávero (2006, p. 29) aponta que “a UnB surge não apenas como a mais moderna universidade do país naquele período, mas como um divisor de águas na história das instituições universitárias, quer por suas finalidades, quer por sua organização institucional, como o foram a USP e a UDF nos anos 30”. Ribeiro (1978, p. 132) ressalta que:

⁵ Os organogramas originais de todas as universidades estão dispostos nos anexos.

O primeiro projeto orgânico de uma universidade integrada nasceu em 1960, com a cidade de Brasília, do esforço de uma centena de cientistas e intelectuais brasileiros reunidos para repensar o próprio projeto de universidade, ante a oportunidade oferecida pela construção da nova capital do Brasil. Este projeto inspirou-se, basicamente, nos esforços pioneiros de Anísio Teixeira, na Universidade do Distrito Federal (1935-37) e na lição proporcionada pelo fracasso da tentativa de implantar as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo e do Rio, como órgãos integradores das respectivas universidades.

O autor complementa que a concepção da UnB permitiu aspirar à criação de uma universidade plenamente capaz de dominar o saber moderno, de se tornar órgão central de renovação da universidade brasileira e de desenvolver um papel de assessoramento governamental, já que se encontrava na capital do país, visando ao progresso autônomo do Brasil. A justificativa de instituição da UnB também se atrelava a construção de Brasília:

A ideia de criação de uma universidade na nova capital do país justificava-se pelo argumento de que o centro do poder deveria ter no plano cultural o equivalente ao que era exibido no plano arquitetônico ou urbanístico. A universidade corresponderia ao desafio inovador que a cidade de Brasília representava no cenário urbano brasileiro. O antropólogo Darcy Ribeiro (1922-1997) esteve envolvido à exaustão nessa fase inicial de construção do que, em sua perspectiva, confirmaria o ineditismo da nova capital: a criação de uma universidade modelo, à frente de seu tempo, inovadora, sintonizada com os ares de refundação do país (BOMENY, 2016, p. 1004).

A UnB constitui-se como um projeto arrojado para a época em que foi pensada e exerceu forte influência na edificação de uma ideia do que seria uma universidade brasileira. Mazzilli (2011) aponta, entretanto, que a instituição manteve o compromisso de formação das elites dirigentes sem referir-se à exclusão presente nas universidades. Esse cenário vem sendo modificado com a implantação, desde 2004, do sistema de cotas para estudantes negros e para egressos de escolas públicas.

O Plano Orientador da Universidade de Brasília (1962) trazia algumas características de funcionamento para a instituição, entre elas: o sistema tripartido referente à estrutura acadêmico-administrativa, composto por institutos, faculdades e órgãos complementares; o sistema de ciclos; e a gestão colegiada.

No plano estrutural da Universidade de Brasília, era substituída a divisão tradicional da universidade em faculdades isoladas e em cátedras autárquicas e duplicadoras, por um novo modelo organizativo. Este era constituído por três conjuntos de órgãos de ensino, pesquisa e extensão cultural, integrados numa mesma estrutura funcional: os institutos centrais de ciências, letras e artes (matemática, física, química, biologia, geociências, ciências humanas, letras e artes), as faculdades profissionais (ciências agrárias, ciências médicas, ciências tecnológicas, ciências políticas e sociais, arquitetura e urbanismo e educação) e de unidades complementares (biblioteca central, editora, radiodifusora, estádio e museu) (RIBEIRO, 1978, p. 133).

Bomeny (2016) ressalta que o funcionamento da UnB em seu início ocorreu graças aos esforços de Anísio Teixeira, que conseguiu salas emprestadas pelo Ministério da Educação e verbas de emergência.

Os primeiros cursos foram reunidos em três grupos chamados “cursos troncos”: letras brasileiras, coordenado por Cyro dos Anjos, que deu origem ao futuro Instituto Central de Letras; administração, direito e economia, coordenado por Victor Nunes Leal, gérmen do Instituto Central de Ciências Humanas; arquitetura e urbanismo, iniciado por Alcides da Rocha Miranda, posteriormente dividido em Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, coordenada por Oscar Niemeyer, e Instituto Central de Artes, coordenado pelo próprio Rocha Miranda (BOMENY, 2016, p. 1015).

Muito da estrutura pensada para a universidade em questão sofreu uma interrupção com a instalação do regime militar, em 1964. Com a redemocratização do país, nem todas as ideias planejadas para a UnB foram retomadas.

A UnB seria o centro de florescimento cultural, de criatividade nas letras e nas artes: o espaço privilegiado para a realização dos projetos de sensibilidade e cultura. Compareceram naquele ambiente cineastas, artistas plásticos, designers, arquitetos, poetas, escritores e atores, recriando, para um conjunto de recém-chegados à capital, oportunidades de conhecimento, formação e fruição de cultura em sua dimensão mais plural (BOMENY, 2016, p. 1005).

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 da universidade, que atualmente está em fase de aprovação nos conselhos superiores, os princípios que norteiam as atividades da UnB por meio de seus órgãos deliberativos e executivos são: descentralização em sua estrutura administrativa, política, pedagógica e orçamentária; transparência dos procedimentos políticos, administrativos, pedagógicos e orçamentários; legitimidade das ações administrativas e orçamentárias, baseadas na decisão de todos os três segmentos da comunidade universitária, que são docentes, discentes e técnicos-administrativos; legalidade das decisões tomadas, por meio da observância dos dispositivos constitucionais e infralegais; impessoalidade; publicização dos atos e atividades dos órgãos deliberativos e executivos como forma de prestação de contas à sociedade; e probidade de toda estrutura e funcionamento da universidade.

A Universidade de Brasília completa 56 anos com 110 cursos de graduação presenciais, 147 de pós-graduação e diversos projetos de extensão sendo desenvolvidos. O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi um importante mecanismo de ampliação de suas atividades, especialmente dos cursos de graduação. Instituído pelo Decreto Presidencial 6.096, de 24 de abril de 2007, possui o

objetivo de dar às instituições condições de expandir o acesso e garantir condições de permanência no Ensino Superior. Apesar das conquistas, a Universidade de Brasília possui grandes desafios pela frente no que tange às suas dimensões estruturais e organizacionais, como segurança, acolhimento dos estudantes e recursos para desenvolvimento de suas atividades.

3.4.1.2. Universidade Federal de Goiás

A Universidade Federal de Goiás-UFG nasceu em 14 de dezembro de 1960, por meio da lei nº 3.834-C. Cinco escolas superiores de Goiânia proporcionaram a formação da instituição. São elas a Faculdade de Direito, criada em 1898 na Cidade de Goiás com o nome de Academia de Direito de Goyaz; a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Goiás, autorizada a funcionar em 1947 e reconhecida em 1958; a Escola de Engenharia do Brasil Central, autorizada a funcionar em 1954 e reconhecida pelo Governo Federal em 1958; o Conservatório Goiano de Música, criado em 1955; e a Faculdade de Medicina de Goiás, autorizada a funcionar em abril de 1960. De acordo com a Carta de Serviços da UFG (2012, p. 3), “essas unidades acadêmicas, no ato de criação da UFG, passaram a denominar-se, respectivamente, Faculdade de Direito, Faculdade de Farmácia e Odontologia, Escola de Engenharia, Conservatório de Música e Faculdade de Medicina”. Na década de 1960, outras unidades acadêmicas foram instituídas e contribuíram para a estruturação da UFG, como a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, em 1962; a Escola de Agronomia e Veterinária, em 1963; o Instituto de Matemática e Física, em 1964; e o Instituto de Patologia Tropical, em 1967. A Faculdade de Farmácia e Odontologia foi desmembrada nesse mesmo ano, surgindo, a Faculdade de Odontologia e a Faculdade de Farmácia e Bioquímica. Além disso,

Com a reforma universitária de 1968, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras foi desmembrada para dar origem ao Instituto de Ciências Humanas e Letras, ao Instituto de Química e Geociências, ao Instituto de Ciências Biológicas e à Faculdade de Educação. Ainda em 1968 foi criado o Instituto de Artes, incorporando o Conservatório Goiano de Música (UFG, 2012, p. 3).

De acordo com Chaves (2011), a instalação oficial da universidade ocorreu em fevereiro de 1961, na Faculdade de Direito, espaço que havia sido utilizado para realização das reuniões de idealização da instituição e que viria a sediar sua reitoria. Ao longo dos anos, a Universidade Federal de Goiás foi se desenvolvendo e ocupando cada vez mais espaços no estado:

A UFG foi primeiramente instalada na cidade de Goiânia, no *campus* da Praça Universitária, que recebeu o nome de *Campus* Colemar Natal e Silva, homenagem ao primeiro reitor da universidade. Em razão de seu crescimento potencial, foi criado outro *campus*, numa área conhecida como Fazenda Samambaia, razão pela qual o segundo *campus* da UFG é denominado *Campus* Samambaia. A descentralização da universidade e seu processo de expansão e interiorização são decorrentes da necessidade de integração e desenvolvimento dos municípios. Foi então, que, na década de 1980, a UFG deu início à interiorização dos seus cursos, primeiramente em Jataí (1980), Catalão (1983), e posteriormente na Cidade de Goiás (1990) (ROSA, 2013, p. 106).

A consolidação da Universidade Federal de Goiás representou para a sociedade goiana a possibilidade de formar seus próprios profissionais, sem depender da região sudeste, especialmente do Rio de Janeiro. Como demonstra Chaves (2011, p. 53), “a partir da segunda metade da década de 1940, políticos goianos começaram a demonstrar uma insatisfação com a dependência que os estudantes goianos tinham em relação à chamada ‘civilização litorânea’, principalmente ao Rio de Janeiro”. Além disso, a instituição também simbolizou a possibilidade de progresso da região Centro-Oeste: “com o espírito que a representava como motor do progresso e do desenvolvimento, a Universidade Federal de Goiás ganhava, na imaginação da população local, o poder de ‘curar’ a ‘doença do atraso’ que molestava Goiás, principalmente o analfabetismo” (CHAVES, 2011, p. 116). Dessa forma, a universidade em questão permitiu dinamizar a ascensão profissional e social de diversos indivíduos.

O êxito da nova instituição – a UFG – representaria o sucesso de Goiás caminhando com as suas próprias forças, desvinculando-se ainda mais do temido eixo Rio-São Paulo. A Faculdade de Filosofia Ciências e Letras ocuparia função central na organização, integrando-a e fomentando uma cultura livre, interessada e capaz de efetivar a reformulação do ensino. Os cursos ministrados ali tinham como objetivo fortalecer a Universidade e garantir profissionais licenciados capazes de suprir a carência de docentes especializados existente em Goiás (CHAVES, 2011, p. 118).

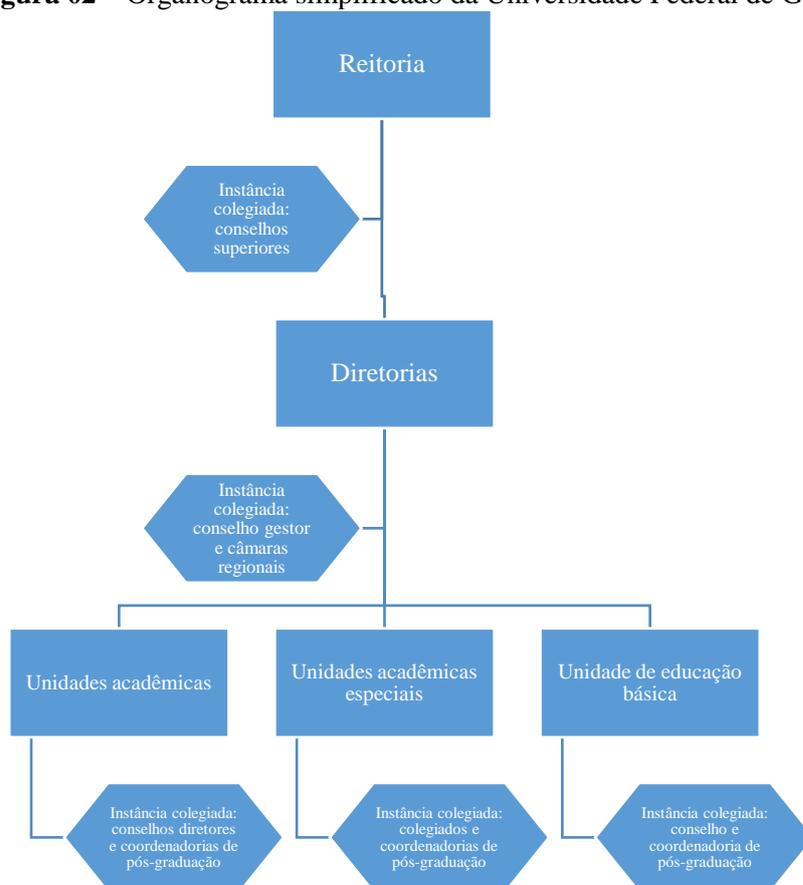
Outras faculdades também possuíram grande importância na consolidação da universidade em questão. Rosa (2013) ressalta que durante duas décadas, desde sua criação, predominaram atividades de ensino na UFG, especialmente por ausência de condições para realização de atividades de pesquisa e extensão, as quais ficaram, muitas vezes, circunscritas a iniciativas pessoais e pontuais (UFG, 2012).

A partir da década de 1970, a universidade buscou articular, de fato, ensino, pesquisa e extensão. Mas, foi na década de 1990 que se consolidaram, efetivamente, a pesquisa, a pós-graduação e as atividades de extensão universitária, o que se tornou possível em razão da qualificação do corpo docente e da produção científica realizada no âmbito da instituição (ROSA, 2013, p. 106).

Na década de 1970 foi intensificado um programa de capacitação de professores, que possibilitou maior destaque à dimensão da pós-graduação no âmbito da universidade.

De acordo com seu regimento geral (UFG, 2015), a Universidade Federal de Goiás é composta por diversas esferas de atuação, são elas: esfera central, representada pela reitoria; esferas regionais, que são as diretorias; unidades acadêmicas; unidades acadêmicas especiais; e também por unidade específica que oferece educação básica. Além disso, há instâncias colegiadas representadas em cada esfera. O Conselho Universitário, o Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura e o Conselho de Curadores situam-se na esfera central. O Conselho Gestor, a Câmara Regional de Graduação, a Câmara Regional de Pesquisa e Pós-Graduação e Câmara Superior de Extensão e Cultura localizam-se nas esferas regionais. As unidades acadêmicas são representadas pelos conselhos diretores e coordenadorias dos programas de pós-graduação. No caso das unidades especiais, têm-se os colegiados e as coordenadorias de pós. A unidade de educação básica também possui um conselho e uma coordenadoria de pós-graduação.

Figura 02 – Organograma simplificado da Universidade Federal de Goiás



Fonte: elaboração própria.

O Conselho Universitário é o órgão máximo da UFG, tendo funções deliberativas, normativas e de planejamento. Já o Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura

também tem caráter deliberativo e normativo, mas é um organismo especialmente de supervisão. A fiscalização econômico-financeira da universidade fica por conta do Conselho de Curadores. No âmbito regional, o Conselho Gestor é o organismo máximo. Além disso, cada unidade acadêmica possui um Conselho Diretor, de caráter deliberativo e recursal.

A reitoria da UFG compreende o gabinete do reitor e do vice-reitor, as pró-reitorias, as coordenadorias e assessorias especiais e também os órgãos suplementares e administrativos da instituição. Essa unidade é responsável pela administração, coordenação, fiscalização e superintendência de todas as atividades da universidade. As diretorias regionais e as unidades acadêmicas possuem essas mesmas atividades, mas somente no âmbito em que atuam.

A Universidade Federal de Goiás possui uma comunidade acadêmica ampla, composta, no primeiro semestre de 2018, por 2.827 docentes, 2.412 técnicos-administrativos e 30.780 discentes. 155 cursos de graduação e 110 de pós-graduação compõem suas atividades e permitem a formação de diversos cidadãos. Oliveira (2000) ressalta que a instituição pode ser considerada complexa do ponto de vista burocrático, possuindo uma estrutura voltada para uma administração racional e ágil. Sua consolidação permitiu a formação de quadros profissionais próprios para o estado de Goiás e o desenvolvimento da região, constituindo-se um marco na trajetória do Centro-Oeste.

3.4.1.3. Universidade Federal de Mato Grosso

A estrutura administrativa da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, instituída pela lei nº 5.647, de 10 de dezembro de 1970, compõe-se, em nível superior, pelo Conselho Universitário, pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e pelo Conselho Diretor como órgãos consultivos, normativos e deliberativos, e pela reitoria, como órgão executivo. O primeiro conselho delibera sobre matéria administrativa, econômica, financeira e de desenvolvimento pessoal, enquanto que o segundo tem por escopo assuntos acadêmicos, científicos, tecnológicos, culturais e artísticos. As atribuições do Conselho Diretor não são citadas no estatuto da UFMT (2008). A reitoria, responsável pela execução das atividades, é constituída por pró-reitorias, procuradoria jurídica, auditoria, assessorias e gabinete.

Ainda de acordo com o estatuto da instituição, há também os institutos, que possuem como atribuição planejar, executar e avaliar atividades de ensino, pesquisa e extensão no campo das ciências básicas; as faculdades, que possuem a mesma responsabilidade, dando ênfase ao campo das ciências aplicadas; e os órgãos suplementares, incumbidos de atividades

de caráter permanente necessárias ao apoio do ensino, da pesquisa e da extensão. A figura 03 apresenta o organograma da instituição:

Figura 03 – Organograma simplificado da Universidade Federal de Mato Grosso



Fonte: elaboração própria.

A consolidação da Universidade Federal do Mato Grosso é fruto de luta da sociedade mato-grossense. O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMT (2013, p. 8) ressalta que “desde o início do século XX, ela vinha requerendo a implantação do ensino superior no Estado. Em 1934, foi criada a Faculdade de Direito, cujo funcionamento só se deu em 1956. Essa primeira fase estendeu-se por mais de dez anos até a formação do Instituto de Ciências e Letras de Cuiabá”. Percebe-se que o caminho foi longo até a constituição da instituição de ensino. Além disso, seu processo de criação vivenciou momentos de disputa entre cidadãos de Cuiabá e de Campo Grande, que pleiteavam a construção da sede da UFMT.

Discentes do Instituto de Ciências e Letras de Cuiabá e da Faculdade de Direito realizaram comícios e manifestações, que culminaram na constituição de uma Comissão Pró-Criação da UFMT, ressalta Luz (2013, p. 127).

Embora as obras tenham se iniciado em Cuiabá e em Campo Grande, ficou decidido em 12 de dezembro de 1969, em Campo Grande, pelo Presidente da República Emílio Garrastazu Médici, por meio de uma mensagem assinada e encaminhada ao Congresso Nacional, o Projeto de lei que criava a Universidade Federal de Mato Grosso, com sede na cidade de Cuiabá (LUZ, 2013, p. 127).

Dessa forma, a Universidade Federal de Mato Grosso nasceu em 1970, por meio da junção entre o Instituto de Ciências e Letras de Cuiabá e a Faculdade de Direito de Mato Grosso. “A expansão da UFMT deu-se de forma gradativa. Os primeiros anos marcaram a construção da estrutura física do *campus* de Cuiabá e a criação de seus primeiros centros: Ciências Sociais, Ciências Exatas e Tecnológicas, Ciências Agrárias e Ciências Biológicas”

(UFMT, 2013, p. 8). Nas décadas de oitenta e noventa foi implantado o Hospital Universitário Júlio Muller e iniciado o processo de interiorização do ensino superior:

Foram criados os campi de Rondonópolis, do Médio Araguaia e de Sinop. A UFMT buscou, ainda, interiorizar as ações de ensino, pesquisa e extensão em todo o Estado, mediante a oferta de cursos na modalidade a Distância, atingindo mais de 80 municípios, alguns distantes mais de 800 km de Cuiabá. Recentemente, conforme consta na Resolução 011/2012 do Conselho Diretor da UFMT, foi estruturado o *Campus* de Várzea Grande (UFMT, 2013, p. 8).

O contexto geográfico em que a UFMT se situa também se faz relevante para o andamento de pesquisas e atividades em seus espaços. O estado de Mato Grosso compreende o centro do continente e localiza-se na fronteira oeste brasileira, ocupando posição estratégica na América do Sul. É, além disso, uma das principais vias de acesso aos estados da Amazônia, conforme ressalta o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMT (2013, p. 9).

A UFMT está situada em contexto geográfico que envolve três distintos domínios biogeográficos: Pantanal, Cerrado e Amazônia e as mais importantes bacias hidrográficas do país: a do Paraguai, a do Amazonas e a do Araguaia-Tocantins. Destaca-se, também, a diversidade étnica cultural, marcada pela presença de diversas populações (UFMT, 2013, p. 9).

A universidade também possui grande relevância na formação de professores da educação básica e de profissionais em municípios distantes da capital, que apresentam infraestrutura precária e de difícil acesso.

Tendo como missão “formar e qualificar profissionais nas diferentes áreas, produzir conhecimentos e inovações tecnológicas e científicas que contribuam significativamente para o desenvolvimento regional e nacional” e como visão “tornar-se referência nacional e internacional como instituição multicampi de qualidade acadêmica, consolidando-se como marco de referência para o Desenvolvimento sustentável da região central da América do Sul, na confluência da Amazônia, do Cerrado e do Pantanal” (UFMT, 2013, p. 11), a Universidade Federal de Mato Grosso se destaca na região apresentando atualmente 106 cursos de graduação e 65 de pós-graduação e proporcionando ensino a, aproximadamente, 20.157 discentes de graduação e 2.330 de pós-graduação. Sua estrutura conta com um corpo especializado de docentes e um corpo de técnicos em número de 3.393 pessoas.

3.4.1.4. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Com a missão de desenvolver e socializar o conhecimento, promovendo a formação e o aperfeiçoamento do capital humano, foi instituída a Universidade Federal do Mato Grosso

do Sul - UFMS, por meio da lei nº 6.674, de 5 de julho de 1979. A instituição tem como visão ser reconhecida por sua dinamicidade e qualidade na prestação de serviços educacionais, sociais e tecnológicos e possui sede na cidade de Campo Grande.

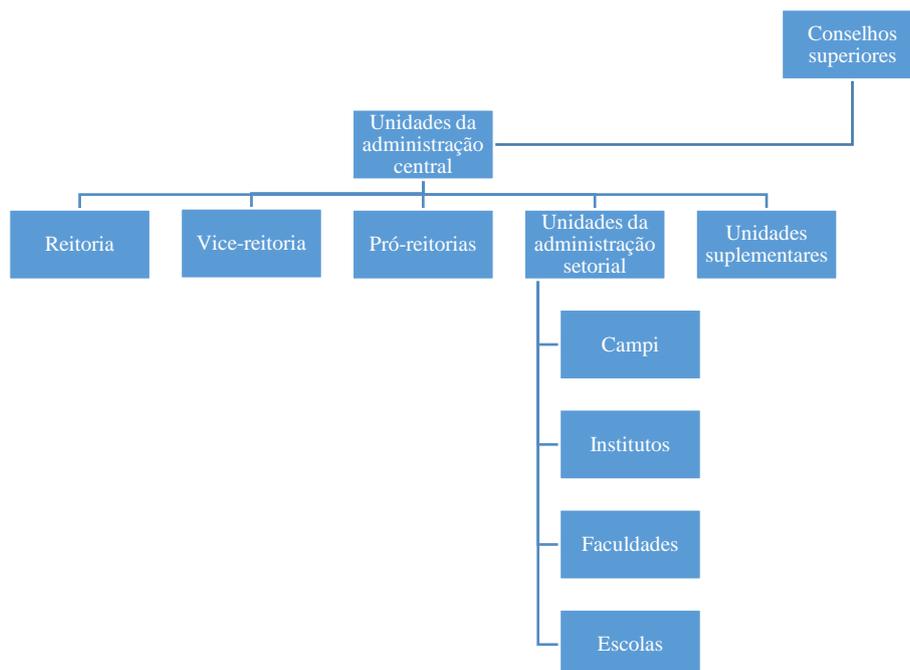
De acordo com o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (UFMS, 2017), a origem da UFMS se deu em 1962, com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Campo Grande. Em 1966, seus cursos foram integrados ao recém-criado Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande. O governo estadual estabeleceu, em 1967, o Instituto Superior de Pedagogia, em Corumbá, e o Instituto de Ciências Humanas e Letras, em Três Lagoas. Esses institutos foram reunidos na Universidade Estadual de Mato Grosso – UEMT, em setembro de 1969, por meio da lei estadual nº 2.947.

Em 1970 foram criados e incorporados à UEMT, os Centros Pedagógicos de Aquidauana e Dourados. Com a divisão do Estado de Mato Grosso, foi concretizada a federalização da instituição, que passou a denominar-se Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul pela Lei Federal nº 6.674, de 5 de julho de 1979, com a sede em Campo Grande, Capital do Estado de Mato Grosso do Sul (UFMS, 2017, p. 10).

Diversos campi foram integrados à UFMS nos anos 2000, como o Centro Pedagógico de Rondonópolis, o *campus* de Coxim e o *campus* de Paranaíba, em 2001, e também o *campus* de Chapadão do Sul e de Nova Andradina, em 2005. Nesse mesmo ano ocorreu o desmembramento do *campus* de Dourados, que foi transformado na Fundação Universidade Federal da Grande Dourados pela lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005.

A estrutura da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, de acordo com seu estatuto (2011) compreende os conselhos superiores, sendo estes o Conselho Universitário, o Conselho Diretor, o Conselho de Graduação, o Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação e o Conselho de Extensão, Cultura e Esporte; as unidades da administração central, sendo elas a reitoria, a vice-reitoria e as pró-reitorias; as unidades da administração setorial, que são os campi, as faculdades, os institutos e as escolas; as unidades suplementares; e, por último, a assembleia universitária.

Figura 04 – Organograma simplificado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Fonte: elaboração própria.

O Conselho Universitário tem caráter deliberativo, normativo e consultivo em matéria acadêmica, de política universitária e também é instância recursal em assuntos de natureza didático-científica, administrativa, econômico-financeira e patrimonial. As matérias administrativas, disciplinares, econômico-financeiras e patrimoniais são tratadas no Conselho Diretor. O Conselho de Graduação, por sua vez, trata de matérias didático-pedagógicas relativas à graduação. Pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação são temas do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação. Por fim, o Conselho de Extensão, Cultura e Esporte delibera sobre temas relativos à sua alçada. A reitoria é a instância executiva da jurisdição superior da UFMS. A assembleia universitária se reúne para debater sobre assuntos relevantes de âmbito estadual, nacional ou internacional e também para entrega de títulos universitários. Os demais setores deliberam sobre assuntos de seu nível de decisão.

Sob a égide do Estatuto vigente, a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS se organiza observando os seguintes princípios: a) unidade patrimonial e administrativa; b) estrutura orgânica acadêmica com base nas Unidades da Administração Setorial; c) racionalidade de organização e de gestão de pessoas, com plena utilização de recursos materiais; d) interação entre órgãos e unidades que compõem a estrutura da UFMS; e) respeito às diversidades; e f) gestão democrática, garantida a representação dos segmentos (UFMS, 2017, p. 86).

A Universidade Federal do Mato Grosso do Sul possui 112 cursos de graduação presenciais e 57 cursos de pós-graduação e conta com uma comunidade acadêmica composta por 21.921 estudantes, 1.416 técnicos-administrativos e 1.987 docentes. A instituição contribui para o desenvolvimento da região do Mato Grosso, que possui uma economia

marcadamente agropecuária e uma diversidade cultural em razão dos vários cidadãos que migram de outros estados para suas cidades, especialmente advindos de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul, e até de outros países, como Alemanha, Itália, Paraguai, Portugal, Síria e Líbano (UFMS, 2017). Dessa forma, a UFMS constitui-se como importante fonte de conhecimento para atendimento das demandas sociais, do mercado de trabalho e, de forma geral, da região em que se encontra.

3.4.1.5. Universidade Federal da Grande Dourados

Uma das mais recentes da região Centro-Oeste, a Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD surgiu em 2005, por desmembramento da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, oficializado na lei nº 11.153. Portanto, tem sua origem no *campus* de Dourados e no Núcleo Experimental de Ciências Agrárias da UFMS, utilizando-se da estrutura física, patrimonial e do quadro de pessoal da UFMS.

Essas unidades da UFMS tiveram sua origem em um conjunto de medidas relativas ao ensino superior, editadas pelo governo do Estado de Mato Grosso (ainda uno) entre os anos de 1969 e de 1970. A Lei estadual nº 2.972, promulgada pela Assembleia Legislativa em 2 de janeiro de 1970, dispôs, entre outras coisas: a criação de Centros Pedagógicos nas cidades de Corumbá, Três Lagoas e Dourados; e a criação, em Dourados, de um curso de Agronomia (ALMEIDA, 2012, p. 68).

O autor acima ressalta que o município de Dourados foi criado em 1935 a partir de áreas desmembradas do município de Ponta Porã. A cidade possui uma economia baseada no cultivo de gêneros agropecuários, como soja, milho e trigo e na criação de bovinos e suínos. “Dourados situa-se como a cidade-pólo de uma ampla área, que corresponde ao extremo sul do Estado de Mato Grosso do Sul e costuma ser referida como Região Grande Dourados” (UFGD, 2004, p. 2). A UFGD surge nesse cenário para auxiliar no desenvolvimento de sua economia, cultura, preservação do meio ambiente e para propor políticas públicas para a região.

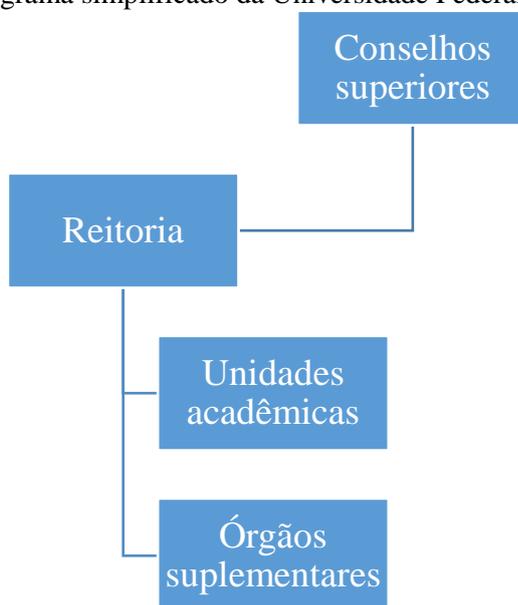
Outro dado singular da Região da Grande Dourados refere-se ao fato de grande parte dos municípios que a compõem estarem situados na fronteira com a República do Paraguai, o que lhe confere características econômicas, sociais, políticas e culturais que exigem atenção especial do ponto de vista científico e acadêmico (ALMEIDA, 2012, p. 88).

A Universidade Federal de Goiás foi designada, por meio do decreto nº 5.643 de 2005, tutora da Universidade Federal da Grande Dourados durante seu processo de implantação, que ocorreu nos primeiros seis meses do ano de 2006. A administração superior da universidade foi eleita em 2007. Atualmente, a instituição possui 34 cursos de graduação e 46 cursos de

pós-graduação presenciais e uma comunidade composta por 8.535 discentes, 932 técnicos-administrativos e 585 docentes.

De acordo com seu estatuto (2012), a Universidade Federal da Grande Dourados é estruturada por uma assembleia universitária, reunião da comunidade acadêmica com finalidade não deliberativa; por um conselho social, órgão consultivo para exposição de debates que auxiliem no desenvolvimento da universidade; por uma administração central, composta por conselhos superiores e pela reitoria; por unidades acadêmicas, que são as faculdades; e por órgãos suplementares, com atribuições diversas, entre culturais, desportivas e técnicas.

Figura 05 – Organograma simplificado da Universidade Federal da Grande Dourados



Fonte: elaboração própria.

Os conselhos superiores da UFGD são: o Conselho Universitário, organismo superior de função deliberativa, normativa, de planejamento e recursal sobre assunto administrativo, didático-científico, econômico-financeiro e patrimonial; o Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura, que versa sobre atividades didáticas, culturais, esportivas e científicas; e o Conselho de Curadores, organismo de fiscalização.

A reitoria é o órgão executivo central da UFGD, que organiza, fiscaliza, superintende e coordena todas as atividades universitárias. É constituída pelo reitor, vice-reitor, pró-reitorias, chefia de gabinete, procuradoria federal, coordenadorias, assessorias, órgãos suplementares e administrativos.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFGD, sua missão é “gerar, construir, sistematizar, inovar e socializar conhecimentos, saberes e valores, por meio do ensino, pesquisa e extensão de excelência, formando profissionais e cidadãos capazes de

transformar a sociedade e promover desenvolvimento sustentável com democracia e justiça” (UFGD, 2013, p. 16). A visão, por sua vez, é “ser uma instituição reconhecida nacional e internacionalmente pela excelência na produção do conhecimento e por sua filosofia humanista e democrática-social” (UFGD, 2013, p. 16). A Universidade Federal da Grande Dourados possui poucos anos de existência, mas já opera atividades de desenvolvimento na região em que se encontra, formando profissionais capacitados e promovendo diálogo com a comunidade por meio de seus diversos projetos.

Entende-se que o panorama das universidades federais do Centro-Oeste, trazido no presente capítulo, é fundamental para compreender os resultados alcançados nesta pesquisa por meio dos indicadores de transparência passiva.

4. ESTUDO DE CASO: INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DO CENTRO-OESTE

Este capítulo se destina à apresentação e análise dos indicadores de transparência passiva estruturados para as universidades investigadas e coletados a partir das técnicas e instrumentos descritos na metodologia. A apresentação e análise de cada indicador será realizada separadamente, conforme subseções a seguir: indicadores administrativos; indicadores organizacionais; indicadores processuais; indicadores demográficos; indicadores digitais; e indicadores comunicacionais.

A última parte trará uma análise comparativa entre os indicadores como modo de verificar se as situações nas instituições se repetem, perfazendo uma característica geral da região, ou se são contrastantes. Espera-se que o debate trazido por meio do presente capítulo contribua efetivamente para o estudo da transparência passiva em instituições de ensino.

4.1. Aplicando indicadores de transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste.

A seguir serão apresentados e discutidos os indicadores de transparência passiva elaborados especificamente para analisar o tema nas universidades federais do Centro-Oeste. Em cada um deles foram analisadas particularidades da transparência passiva que permitem entender o panorama da Lei de Acesso à Informação nestas instituições.

Foram utilizadas mais de uma técnica na coleta de dados de cada indicador, como é possível verificar no quadro abaixo:

Quadro 01 – Técnicas de coleta utilizadas na construção de cada indicador

Indicadores	Técnica de coleta
Administrativos	Entrevista estruturada
Organizacionais	Entrevista estruturada
Processuais	Entrevista estruturada e análise documental
Demográficos	Análise documental
Digitais	Navegação orientada nos sítios
Comunicacionais	Teste de responsividade e análise documental

Fonte: Elaboração própria.

Entende-se que a análise destes indicadores trará grandes contribuições para o estudo da transparência passiva da LAI, que ainda é um tema pouco explorado, especialmente em se

tratando de seu uso em universidades federais, que possuem uma dinâmica própria de funcionamento.

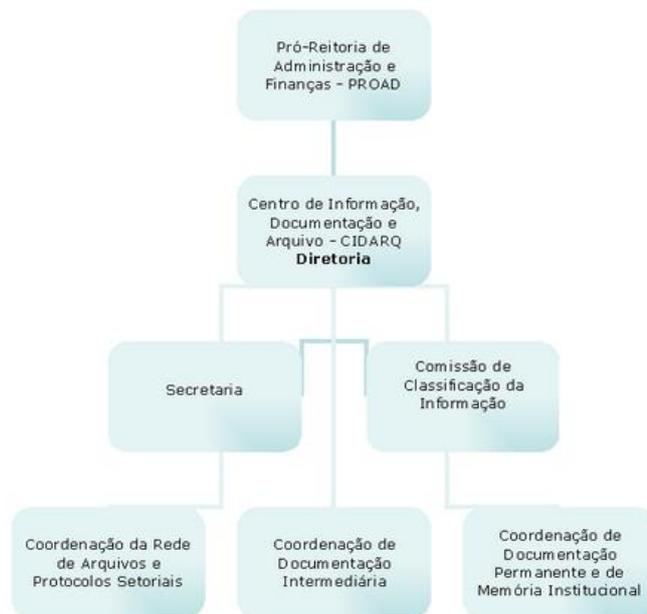
4.1.1. Indicadores administrativos

A Lei de Acesso à Informação convocou o setor público a adotar novas posturas na disponibilização de informações. Agora, os funcionários do Estado devem munir o cidadão de informações de interesse público, independentemente do destino reservado a elas. Essa nova configuração requer modificações na estrutura dos setores que abrigam as informações, para que as requisições dos cidadãos sejam atendidas. Dessa forma, os indicadores administrativos objetivam demonstrar como estão estruturados estes setores, de modo a conhecer a realidade de quem lida diretamente com a lei. Os tópicos que compõem estes indicadores são: perfil dos entrevistados da pesquisa; análise do setor no qual se insere o Serviço de Informação ao Cidadão - SIC; organograma do SIC de cada universidade; quantidade de funcionários dos setores que abrigam o SIC; e formação destes funcionários.

O respondente da entrevista na Universidade de Brasília é do sexo feminino, tem 37 anos, é servidora pública e ocupa o cargo de assistente em administração. Optou-se por não se identificar os funcionários respondentes em todas as universidades, de forma que eles se sentissem à vontade para responder as perguntas realizadas. O SIC da UnB integra a Ouvidoria, que funciona as 8h às 20h. Tanto o Serviço de Informação ao Cidadão como a própria Ouvidoria não possuem organograma.

A pesquisa também foi respondida na Universidade Federal de Goiás por uma servidora pública. Ela tem 53 anos e é arquivista. Nesta instituição, o SIC é vinculado ao setor de arquivo, e integra o Centro de Informação, Documentação e Arquivo. Seu horário de funcionamento é das 8h às 12h e das 13h às 17h. A instituição em questão não possui um organograma do Serviço de Informação ao Cidadão, apenas do setor que o abriga. Interessante ressaltar que mesmo este organograma não cita o SIC, apenas a comissão de classificação de informação.

Figura 06 – Organograma do Centro de Informação, Documentação e Arquivo da Universidade Federal de Goiás

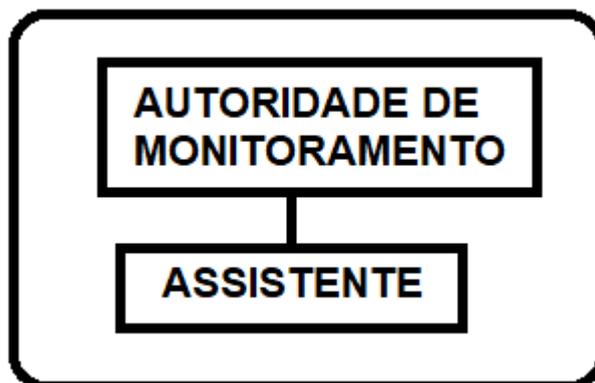


Fonte: Página do Centro de Informação, Documentação e Arquivo.

O representante da Universidade Federal de Mato Grosso que respondeu à pesquisa é do sexo feminino, tem 38 anos e também é do quadro efetivo, especificamente técnica educacional. A Secretaria de Tecnologia Educacional, que funciona das 7h30 às 11h30 e das 13h30 às 17h30, abarca o Serviço de Informação ao Cidadão, o qual não possui organograma.

Na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, pode-se perceber a relação do Serviço de Informação ao Cidadão com a Ouvidoria já no perfil do entrevistado. Trata-se de um ouvidor que tem 49 anos. O setor tem horário estendido de funcionamento: das 8h às 22h.

Figura 07 – Organograma da ouvidoria da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão da UFMS.

O representante da Universidade Federal da Grande Dourados na entrevista é uma ouvidora, de 36 anos. Na instituição o SIC é parte integrante da Ouvidoria, que atende o cidadão das 8h às 12h e das 14h às 18h. O serviço de Informação ao Cidadão e a Ouvidoria não possuem organograma aprovado pela instituição. A seguir, tem-se um quadro resumo dos entrevistados de todas as universidades:

Quadro 02 – Perfil dos entrevistados

Universidade	Cargo	Sexo	Idade
UnB	Assistente em administração	Feminino	37
UFG	Arquivista	Feminino	53
UFMT	Técnico educacional	Feminino	38
UFMS	Ouvidor	Masculino	49
UFGD	Ouvidor	Feminino	36

Fonte: Elaboração própria.

Conforme disposto no quadro 02, a maioria dos entrevistados é do sexo feminino, 40% são ouvidores e todos têm mais de trinta anos de idade. O setor responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão dentro das universidades pesquisadas é a Ouvidoria, com exceção da Universidade Federal de Goiás, na qual o SIC integra o Centro de Informação, Documentação e Arquivo, e da Universidade Federal de Mato Grosso, em que o SIC se localiza na Secretaria de Tecnologia Educacional do *campus*. Percebe-se, pelos setores que abarcam o SIC, três frentes em que a transparência passiva pode atuar, dependendo da estrutura da universidade e de que forma ela entende o direito à informação: relacionamento com o cidadão (Ouvidoria), arquivo (Centro de Informação, Documentação e Arquivo) e tecnologia (Secretaria de Tecnologia Educacional).

A LAI não define que a Ouvidoria seja o setor oficial para tratar das solicitações de informação. Mesmo assim, verifica-se a concentração dessa demanda nesse setor, vide o fato de três das cinco universidades federais do Centro-Oeste possuírem o Serviço de Informação ao Cidadão como integrante de sua estrutura. A CGU (2012), ressalta que o fato de as ouvidorias já estarem consolidadas como principal canal de relacionamento entre a administração pública e o cidadão foi um aspecto decisivo para que também incorporassem as demandas da Lei de Acesso à Informação. Além disso, por abarcarem uma gama de atividades estreitamente relacionada à disponibilização de informações, supõe-se que os funcionários das ouvidorias públicas estejam melhor preparados para atender aos cidadãos. De acordo com a Pesquisa Diagnóstico sobre Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro (DA MATTA, 2011, p. 23), as ouvidorias devem:

- a) receber manifestações dos cidadãos, interpretá-las e buscar soluções para o caso, visando o aprimoramento do processo de prestação do serviço público;
- b) contribuir para o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados;
- c) buscar a satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos;

- d) informar adequadamente a direção da organização sobre os indicativos de satisfação dos usuários;
- e) funcionar como instrumento de interação entre a organização e a sociedade;
- f) privilegiar a visão do cidadão como sujeito de direitos. Prezar por sua autonomia, instrumentalizando-o para que seja o promotor da resolução de seu problema;
- g) informar os cidadãos que trazem suas demandas específicas, quais são os órgãos que devem ser acionados, quais são suas responsabilidades e de que forma a resposta poderá ser cobrada.

Quadro 03 – Horário de funcionamento dos setores que abrigam o Serviço de Informação ao Cidadão

Universidade	Funcionamento
UnB	8h às 20h
UFG	8h às 12h e 13h às 17h
UFMT	7h30 às 11h30 e 13h30 às 17h30
UFMS	8h às 22h
UFGD	8h às 12h e 14h às 18h

Fonte: Elaboração própria.

Como pode-se perceber pelo quadro acima, o horário de funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão é bem variado entre as universidades. Vale ressaltar que todas as instituições pesquisadas possuem cursos noturnos. Apesar disso, apenas a UnB e a UFMS possuem horário de funcionamento estendido até a noite. Já o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) funciona ininterruptamente, de forma que o cidadão pode solicitar a informação a qualquer horário. O retorno da solicitação, entretanto, acontece somente no horário de funcionamento da entidade.

Em relação às características dos recursos humanos do Serviço de Informação ao Cidadão, a Universidade de Brasília possui seis servidoras públicas gerindo a Ouvidoria e o SIC. Mais de 70% delas possuem graduação nas seguintes áreas: Letras, Educação e Secretariado Executivo. No caso da pós-graduação, o quantitativo é o mesmo.

A Universidade Federal de Goiás possui 22 funcionários, entre servidores (12), terceirizados (4) e estagiários (6) responsáveis pelo Centro de Informação, Documentação e Arquivo. Cerca de 50% do setor possui graduação em alguma das seguintes áreas: Administração, Letras, Filosofia, História, Sociologia e Arquivologia. Os funcionários com pós-graduação compõem 40% do quadro.

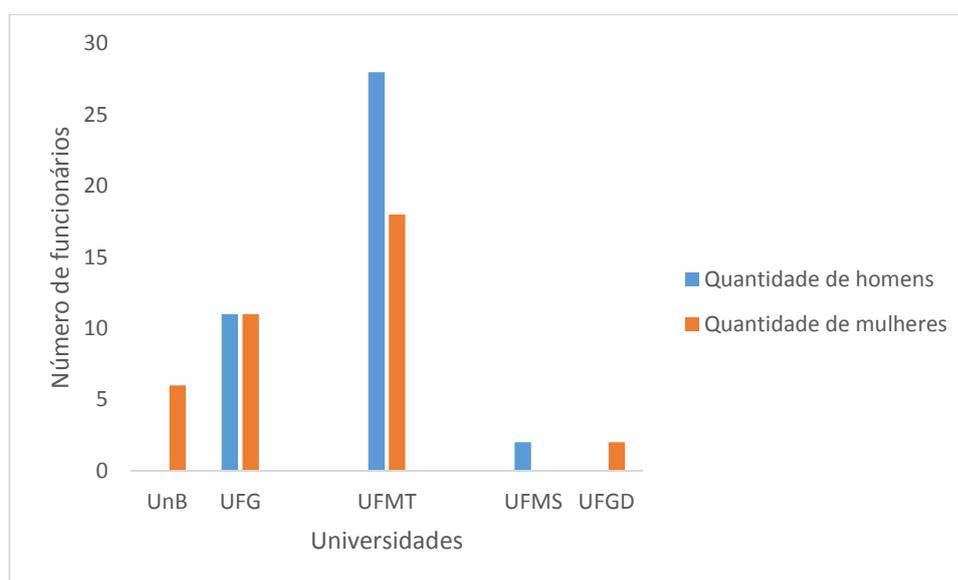
A UFMT não especificou o vínculo dos 48 funcionários da Secretaria de Tecnologia Educacional. Na página do SIC da universidade, porém, consta apenas dois servidores como responsáveis pelo serviço. Do total dos recursos humanos do setor, 60% têm graduação e

30%, pós-graduação. As áreas de formação na graduação são Administração, Design, Letras, Comunicação, Educação e Serviço Social.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul possui apenas o ouvidor e um assistente para gerir as solicitações da ouvidoria e do SIC. O ouvidor é graduado em Direito e também possui pós-graduação. Não foi informado o nível de instrução do assistente.

Por último, a Universidade Federal da Grande Dourados tem duas mulheres, servidoras públicas, responsáveis pela ouvidoria e também pelo SIC. As duas servidoras que compõem o quadro são formadas em Direito e têm pós-graduação.

Gráfico 01 – Quadro de funcionários do Serviço de Informação ao Cidadão



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 01 corresponde ao número de funcionários do setor que incorpora o SIC em cada universidade. Pode-se perceber que a quantidade é pequena no caso das ouvidorias (UnB, UFMS e UFGD). Este número pode estar vinculado a diversos fatores, como ao baixo número de solicitações, à própria importância que a universidade confere ao setor, bem como aos processos desenvolvidos na seção, que podem não demandar um grande número de recursos humanos. Questionou-se aos entrevistados a porcentagem de funcionários do setor que possui graduação:

Quadro 04 – Funcionários do SIC com graduação concluída

Universidade	Graduação concluída
UnB	Acima de 70%
UFG	Cerca de 50%
UFMT	Cerca de 60%
UFMS	Acima de 50%

UFGD	Acima de 70%
------	--------------

Fonte: Elaboração própria.

A Universidade Federal de Goiás possui 50% do quadro sem nível superior. A Universidade Federal de Mato Grosso, por sua vez, possui 40% do quadro nesta situação. A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul apenas informou o grau de instrução de metade da equipe, por isso a estimativa acima. As outras duas universidades possuem, majoritariamente, servidores públicos no setor com nível superior. As graduações são em áreas bem diversas, como foi possível verificar anteriormente. Percebe-se, portanto, que não há uma unicidade quando se trata de formação superior dos recursos humanos responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão. Entende-se que a multidisciplinaridade dos funcionários pode ser benéfica para as atividades desenvolvidas, de modo que os conhecimentos adquiridos em cada área podem contribuir com os trabalhos realizados junto ao cidadão. Por outro lado, pode haver dificuldade no desempenho de funções e discordância entre os componentes do quadro pelos diversos pontos de vista relacionados à cada área.

Quadro 05 – Funcionários do SIC com pós-graduação

Universidade	Pós-graduação concluída
1	Acima de 70%
2	Cerca de 40%
3	Cerca de 30%
4	Cerca de 50%
5	Acima de 70%

Fonte: Elaboração própria.

Grande parte do quadro de funcionários também possui pós-graduação, com exceção da Universidade Federal de Goiás, que possui estagiários e terceirizados no setor, e da Universidade Federal de Mato Grosso, que não especificou o vínculo de seus funcionários.

Nesta primeira parte da análise foi possível verificar a estrutura que abriga o Serviço de Informação ao Cidadão nas Universidades Federais do Centro-Oeste. Percebe-se que o quantitativo de recursos humanos é bem variável de uma instituição para outra, bem como as áreas de formação dos funcionários também são diversas. Além disso, percebe-se uma questão relevante sobre a incorporação do Serviço de Informação ao Cidadão pelas universidades: três setores diferentes abrigam a LAI nas universidades investigadas, o que pode sugerir caminhos diferentes de atuação por parte de cada um deles. A seguir, veremos como a transparência passiva se comporta em cada uma das instituições.

4.1.2. Indicadores organizacionais

O sucesso de uma norma depende da colaboração direta dos atores que irão aplicá-la. Diversos fatores podem afetar a maneira como um servidor público lida com determinado regulamento, por exemplo, de que forma essa norma irá contribuir ou atrapalhar no desempenho de suas funções principais, quais serão as consequências de sua aplicação para o próprio servidor ou para o setor no qual ele trabalha, de que forma a implementação da lei movimentará a estrutura organizacional do órgão e até mesmo as próprias concepções do servidor a respeito da norma.

Por isso, serão analisados indicadores organizacionais, que objetivam verificar alguns fatores organizacionais que podem auxiliar ou prejudicar a implementação e gerenciamento da Lei de Acesso à Informação. Os tópicos a serem discutidos são: sobrecarga de trabalho – as solicitações de informações sobrecarregam os setores que são responsáveis pelo gerenciamento da lei?; resistência dos setores para disponibilização de informações – há dificuldades em conseguir informações com os setores da universidade que as possuem?; e gestão da informação – os SICs possuem uma gestão de informação eficaz a respeito das informações que coletam para retornar os pedidos de informação? Todas essas questões serão desenvolvidas a seguir.

O representante do SIC da Universidade de Brasília foi questionado sobre se este setor se sente sobrecarregado com as solicitações de informação. O entrevistado ressaltou que o setor não se sente sobrecarregado. Entretanto, verificando-se o teste de responsividade, que será detalhado nos indicadores comunicacionais, percebe-se que a universidade em questão demorou 14 dias para responder a uma solicitação simples, como o número de estudantes matriculados na instituição. Uma hipótese de estudo é que a demora pode estar atrelada à quantidade de solicitações que a instituição recebe ou ao procedimento interno para conseguir a informação. É necessário destacar que a Universidade de Brasília foi a única instituição, dentre as pesquisadas, que especificou como complexo o procedimento interno de disponibilização de informações, o qual será detalhado nos indicadores processuais.

Também foi questionado se os setores da universidade possuem resistência para repassar informações ao Serviço de Informação ao Cidadão. A questão assinalava graus de resistência que variavam de “muito resistentes” a “nada resistentes”. A Universidade de Brasília apontou que os setores são resistentes. Falta de uma política administrativa que obrigue os departamentos a darem retorno aos pedidos, problemas de registro e organização e

produção da informação foram os motivos elencados pela instituição como responsáveis pela resistência. Esta última justificativa perpassa a correta gestão de informação dentro das entidades públicas. Como foi ressaltado na pesquisa bibliográfica, de acordo com Roberts (2006, p. 111) “não há direito à informação que é conhecido pelos funcionários, mas não posto em um registro”. A gestão de documentos pode se tornar um grande limite para a efetividade da transparência passiva.

A Universidade Federal de Goiás manifestou que sente sobrecarga de trabalho. Entre os motivos assinalados pelo representante do SIC, estão: a quantidade de pedidos de acesso à informação, as respostas incorretas enviadas pelos setores da universidade demandados a disponibilizarem a informação e o fato de o setor responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão possuir outras atividades além da gestão da transparência passiva.

Em relação à resistência dos setores responsáveis pelo repasse de informações, a Universidade Federal de Goiás assinalou que eles são pouco resistentes. A instituição explicitou, como principais motivos para a resistência, a ausência de recursos humanos para levantar dados, os problemas de registro, organização e produção da informação e a quantidade de atribuições dos setores da instituição para o quantitativo de pessoal disponível.

O Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso não se sente sobrecarregado. De acordo com a entrevista, os setores são nada resistentes ao repasse de informações para o Serviço de Informação ao Cidadão da universidade. Apesar de citar que os setores não são resistentes à disponibilização de informações, a instituição em questão destacou como motivo de resistência a falta de recursos humanos para levantar dados.

O representante do SIC da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul ressaltou que o Serviço de Informação ao Cidadão não se sente sobrecarregado e que os setores responsáveis pela disponibilização das informações não são resistentes à atividade. Além disso, não elencou motivos que justificassem a resistência de alguns setores.

Assim como a Universidade Federal de Goiás, a Universidade Federal da Grande Dourados também se sente sobrecarregada em suas atividades. Entre os motivos estão a quantidade de pedidos, a amplitude dos pedidos realizados e a carência de mão de obra no departamento. As características do setor que gerencia a transparência passiva, como as atividades desenvolvidas, parecem ter, em um primeiro momento, grande influência no correto funcionamento da transparência passiva.

Os setores da Universidade Federal da Grande Dourados responsáveis pelo repasse de informações ao SIC não são resistentes à disponibilização dos dados, de acordo com

entrevista realizada. O desconhecimento da LAI e a falta de uma política administrativa que obrigue os departamentos a darem retorno aos pedidos foram os motivos citados pela instituição como responsáveis pela resistência de alguns à disponibilização de informações.

Quadro 06 – Grau de resistência dos setores para disponibilização de informações

Grau de resistência	Quantidade de universidades
Nada resistentes	1
Pouco resistentes	3
Resistentes	1
Muito resistentes	0

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que o processo interno e a comunicação com os setores responsáveis pela disponibilização das informações não se caracterizam como limites para o bom funcionamento da transparência passiva nas instituições, visto que apenas a Universidade de Brasília demonstra dificuldades em relação a esses quesitos.

Quadro 07 – Arquivamento de informações para futuras solicitações

Universidade	Existência do processo de arquivamento de informações
UnB	Sim
UFG	Sim
UFMT	Não
UFMS	Sim
UFGD	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Por último, fez-se perguntas na entrevista relacionadas à gestão de informação e aos procedimentos arquivísticos. Quando questionadas se o setor responsável pelo SIC guarda para futuras solicitações as informações que adquire por conta de um pedido de acesso, quatro universidades afirmaram que sim e julgam como adequado o procedimento arquivístico que utilizam para o arquivamento das informações, como demonstra o quadro 07. Isso revela, a princípio, que a gestão da informação nos Serviços de Informação ao Cidadão das universidades pesquisadas não é um limite para a transparência passiva. A Universidade Federal de Mato Grosso foi a única que afirmou não guardar a informação para futuras solicitações.

Os dados coletados são relevantes para o entendimento da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste. Pôde-se entender melhor a dinâmica dos SICs e

conhecer a opinião dos funcionários que lidam com a lei no dia a dia. Também foi possível identificar alguns limites e possibilidades da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação. A sobrecarga de trabalho em algumas universidades é um limite ao correto gerenciamento da transparência passiva. Em relação às possibilidades, tem-se, por exemplo, o relacionamento do Serviço de Informação ao Cidadão com os setores que disponibilizam as informações, o qual parece fluir bem.

4.1.3. Indicadores processuais

Os indicadores processuais permitem entender algumas características dos pedidos de acesso à informação e como as instituições se organizam para respondê-los. Serão analisados os canais de recebimento dos pedidos, a quantidade de pedidos que cada universidade recebe, a quantidade de negativas de acesso, a razão dessas negativas, os processos internos de resposta e de comunicação entre os setores, bem como a influência da Lei de Acesso à Informação nas próprias universidades. Essas particularidades podem apontar caminhos para o entendimento do processo de gerenciamento da transparência passiva nas instituições estudadas. Para esses indicadores serão utilizados, principalmente, os dados do relatório do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC referentes às características dos pedidos de acesso no período entre 2012 e 2017, a entrevista estruturada e o teste de responsividade.

Os dados solicitados pela Universidade de Brasília para disponibilização do acesso à informação são: nome do requerente e documento de identificação. De acordo com o relatório do e-SIC, nos cinco anos de vigência da LAI, a Universidade de Brasília recebeu 1647 pedidos de acesso, sendo que apenas um deles não foi respondido no prazo da lei. A média de perguntas realizadas por pedido de acesso a essa instituição é de 1,90. Ou seja, o trabalho de disponibilização de informações é, na verdade, dobrado. A maioria dos pedidos (568) gira em torno do tema da assistência estudantil. O tempo médio de resposta da universidade é de 26 dias e a porcentagem de pedidos prorrogados aproxima-se de 24%.

Além disso, a Universidade de Brasília possui o maior número de pedidos negados (90) entre as universidades do Centro-Oeste, mas também possui o maior número de pedidos, o que justifica a quantidade de negativas.

Tabela 01 – Razões da negativa de acesso da Universidade de Brasília

Razões da negativa de acesso			
Descrição	Quantidade	%	% de pedidos

Pedido genérico	26	28,889%	1,58%
Dados pessoais	21	23,333%	1,28%
Pedido exige tratamento adicional de dados	13	14,444%	0,79%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	11	12,222%	0,67%
Processo decisório em curso	7	7,778%	0,43%
Pedido incompreensível	7	7,778%	0,43%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	5	5,556%	0,30%
TOTAL:	90	100%	5,46%

Fonte: Relatório do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.

O relatório do e-SIC da Universidade de Brasília traz em detalhes a justificativa dos pedidos negados. De acordo com a tabela 01, as solicitações genéricas figuram em primeiro lugar, apesar de não serem muitas. Levando em consideração que o cidadão pode não saber como solicitar o acesso à informação de forma detalhada, esse tipo de negativa pode ser muito comum. Na tabela também constam pedidos desproporcionais e incompreensíveis. Por isso, faz-se importante que as instituições tenham materiais educativos sobre a lei em locais de fácil acesso, de modo que o cidadão possa ter conhecimento sobre como utilizar o regulamento da forma mais produtiva possível.

A UFG solicita os seguintes dados para o acesso: nome do requerente, documento de identificação e endereço (físico ou eletrônico). A instituição recebeu 962 pedidos de acesso desde 2012 e, em média, 2,79 perguntas por pedido. De acordo com o relatório do e-SIC, apenas uma solicitação não foi respondida no prazo da Lei de Acesso à Informação. O tempo médio de resposta é de 25 dias e a porcentagem de pedidos prorrogados é de 6%. A maioria dos pedidos (347) se refere à educação superior. O relatório não é suficientemente claro a respeito de qual assunto estaria abarcado dentro da educação superior. Além disso, a Universidade Federal de Goiás teve 60 pedidos negados no período analisado. As justificativas das negativas são:

Tabela 02 – Razões da negativa de acesso da Universidade Federal de Goiás

Razões da negativa de acesso			
Descrição	Quantidade	%	% de pedidos

Pedido genérico	38	63,333%	3,95%
Pedido incompreensível	12	20,000%	1,25%
Pedido exige tratamento adicional de dados	3	5,000%	0,31%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	3	5,000%	0,31%
Dados pessoais	2	3,333%	0,21%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	1	1,667%	0,10%
Processo decisório em curso	1	1,667%	0,10%
TOTAL:	60	100%	6,24%

Fonte: Relatório do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.

A Universidade Federal de Goiás também possui resultados parecidos com os da Universidade de Brasília, figurando os pedidos genéricos em primeiro lugar.

Nome do requerente e endereço (físico ou eletrônico) são as informações solicitadas pela Universidade Federal de Mato Grosso para dar prosseguimento ao pedido de acesso. Desde o surgimento da LAI, a universidade em questão recebeu 533 pedidos, todos respondidos no prazo da lei, e 2,20 perguntas, em média, em cada pedido. O tempo de resposta é de 18 dias e a quantidade de pedidos prorrogados gira em torno de 19%. Assim como acontece na Universidade Federal de Goiás, a maioria dos pedidos (188) se relaciona com a educação superior.

A UFMT negou apenas 16 pedidos no período em questão e a maioria deles por serem genéricos.

Tabela 03 – Razões da negativa de acesso da Universidade Federal de Mato Grosso

Razões da negativa de acesso			
Descrição	Quantidade	%	% de pedidos
Pedido genérico	9	56,250%	1,69%
Dados pessoais	3	18,750%	0,56%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	2	12,500%	0,38%
Pedido exige tratamento adicional de dados	1	6,250%	0,19%

Pedido incompreensível	1	6,250%	0,19%
TOTAL:	16	100%	3,00%

Fonte: Relatório do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul recebeu 451 pedidos de acesso no período estudado, sendo, em média, 2,31 perguntas por pedido. A instituição em questão solicita nome, documento e endereço do requerente para dar prosseguimento ao pedido. Além disso, ela também solicita o motivo do pedido, infringindo a Lei de Acesso à Informação. Dos pedidos realizados, todos foram respondidos. A maioria deles (115) se refere à assistência estudantil. O prazo de resposta é, em média, de 33 dias, o maior prazo dentre as universidades investigadas. Prazo esse que também infringe a lei, visto que o tempo máximo de resposta, contando com a prorrogação, é de 30 dias. Apesar do número, há inconstância no relatório do e-SIC, visto que, de acordo com ele, apenas 7% dos pedidos foram prorrogados pela instituição. Além disso, ela negou 17 pedidos de acesso por se referirem a:

Tabela 04 – Razões da negativa de acesso da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Razões da negativa de acesso			
Descrição	Quantidade	%	% de pedidos
Dados pessoais	6	35,294%	1,33%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	3	17,647%	0,67%
Processo decisório em curso	3	17,647%	0,67%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	2	11,765%	0,44%
Pedido genérico	2	11,765%	0,44%
Pedido incompreensível	1	5,882%	0,22%
TOTAL:	17	100%	3,77%

Fonte: Relatório do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.

As UFMT e a UFMS possuem um quantitativo de pedidos de acesso bem parecido, com um número próximo de acessos negados. Aquela, assim como a UnB e a UFG, tem os pedidos genéricos como motivo principal das negativas de acesso. Esta, entretanto, destoa dessa realidade. A negativa dos pedidos se justifica, principalmente, pela solicitação de dados pessoais, conforme descrito na tabela 04. Faz-se necessário saber se estes dados pessoais se configuram realmente como tal e não são somente uma interpretação da própria universidade, objetivando resguardar algum interesse próprio:

Um dos temas mais delicados quando se fala em acesso à informação pública é o que diz respeito a informações sigilosas, uma vez que, nesse caso, dois interesses podem divergir: o desejo dos cidadãos em conhecer milimetricamente as ações exercidas pela entidade pública e a necessidade do Estado de resguardar informações que podem o colocar em risco ou expor aos próprios cidadãos (SILVA; EIRÃO; CAVALCANTE, 2014, p.35).

Dentre as universidades pesquisadas, a UFGD é a que possui menor número de pedidos desde o surgimento da lei: apenas 300, os quais foram respondidos no prazo da LAI. Entretanto, apesar do número pequeno de pedidos, é a instituição de ensino federal que mais possui perguntas por pedido, sendo, em média, 3,10. Mais da metade dos pedidos realizados à universidade se referem à educação superior. O relatório do e-SIC não especifica quais temas dentro de educação superior. A instituição é a que responde mais rapidamente às solicitações, contando com um prazo médio de 13 dias. As solicitações prorrogadas giram em torno de 16%.

A Universidade Federal da Grande Dourados negou somente um pedido de acesso nestes cinco anos de vigência da lei. A justificativa para a negativa foi que os dados solicitados necessitavam de tratamento adicional. De acordo com o artigo treze do decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI, não serão atendidos pedidos genéricos, desproporcionais e/ou que exijam trabalho adicional de análise.

Agora, será realizada uma comparação entre as formas de recebimento dos pedidos de acesso à informação listadas pelos entrevistados dos Serviços de Informação ao Cidadão e aquelas realmente encontradas no sítio oficial de cada universidade, de acordo com pesquisa realizada entre maio e julho de 2018.

Quadro 08 – Formas de recebimento das solicitações de acesso à informação

Universidade	Canais de solicitação de acesso, de acordo com entrevistas	Canais de solicitação de acesso descritos nos sítios oficiais
UnB	e-SIC e formulário disponível no <i>site</i>	Presencial (por meio de formulário disponível no <i>site</i>) e e-SIC
UFG	Presencial, telefone, e-mail e e-SIC	Presencial (por meio de formulário disponível no <i>site</i>), correios e e-SIC
UFMT	Presencial, e-mail, telefone e formulário disponível no <i>site</i>	Presencial e e-SIC

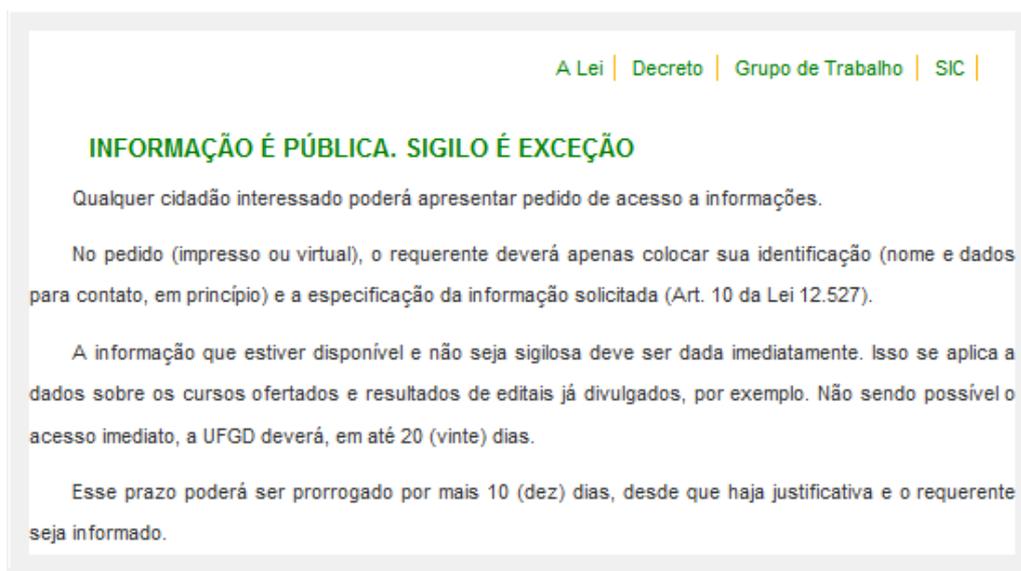
UFMS	Presencial, e-mail e telefone	e-SIC
UFGD	e-SIC e e-OUV	Informação não encontrada

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível verificar pelo quadro 08, as respostas dos entrevistados destoam do que é encontrado nos sítios oficiais. O decreto nº 7.724 de 2012 traz no primeiro parágrafo do artigo onze a necessidade de as entidades possuírem um formulário padrão para o cidadão solicitar o acesso à informação: “O pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na *Internet* e no SIC dos órgãos e entidades” (Brasil, 2012). Apesar da norma, nem todas as universidades disponibilizam o formulário em seu *site*. Além disso, de acordo com o artigo dez da LAI “o SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público” (Brasil, 2012). O decreto também ressalta que o recebimento de pedidos de acesso por telefone, e-mail ou carta é facultativo. É possível inferir que a LAI encontra alguns limites quando implementada nas universidades em questão, visto que algumas normas não são respeitadas, o que pode comprometer o próprio direito à informação. Além disso, percebe-se que os entrevistados não possuem conhecimento sobre quais são os canais oficiais de recebimento das solicitações.

Não foi possível verificar quais são, de fato, os canais de recebimento dos pedidos de acesso à informação da Universidade Federal da Grande Dourados. O texto de entrada da página do Serviço de Informação ao Cidadão informa apenas que o pedido pode ser impresso ou virtual:

Figura 08 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados



Fonte: sítio oficial da Universidade Federal da Grande Dourados.

Dada a dificuldade de encontrar informações essenciais nas páginas das universidades, verifica-se que o cidadão pode ter problemas para realizar o pedido de acesso. Nos indicadores digitais, essa perspectiva será analisada mais a fundo.

Verifica-se também a concentração de atenção em canais digitais por parte das universidades, especificamente, e da Lei de Acesso à Informação, de forma geral. Levando em consideração os números sobre o acesso à *internet* no Brasil, apresentados na pesquisa bibliográfica, pode-se considerar que o regulamento e, conseqüentemente, as instituições pesquisadas excluem uma parcela da sociedade quando não potencializam o uso de carta, telefone e atendimento presencial para o cidadão solicitar a informação.

Quadro 09 – Informações requeridas pelas instituições para realização do pedido de acesso

Universidade	Informações requeridas, de acordo com entrevistas	Informações requeridas, de acordo com os sítios oficiais
UnB	Nome do requerente e documento de identificação	Não há essas informações no <i>site</i>
UFG	Nome do requerente, documento de identificação e endereço físico ou eletrônico	Não há essas informações no <i>site</i>
UFMT	Nome do requerente e endereço físico ou eletrônico	Não há essas informações no <i>site</i> , mas está disponível a cartilha de acesso a informação
UFMS	Nome do requerente, documento de identificação, endereço físico ou eletrônico e motivo do pedido de acesso	Não há essas informações no <i>site</i>
UFGD	Nome do requerente, documento de identificação e endereço físico ou eletrônico	Nome e contato

Fonte: Elaboração própria.

O decreto nº 7.724 (Brasil, 2012) estabelece que:

Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

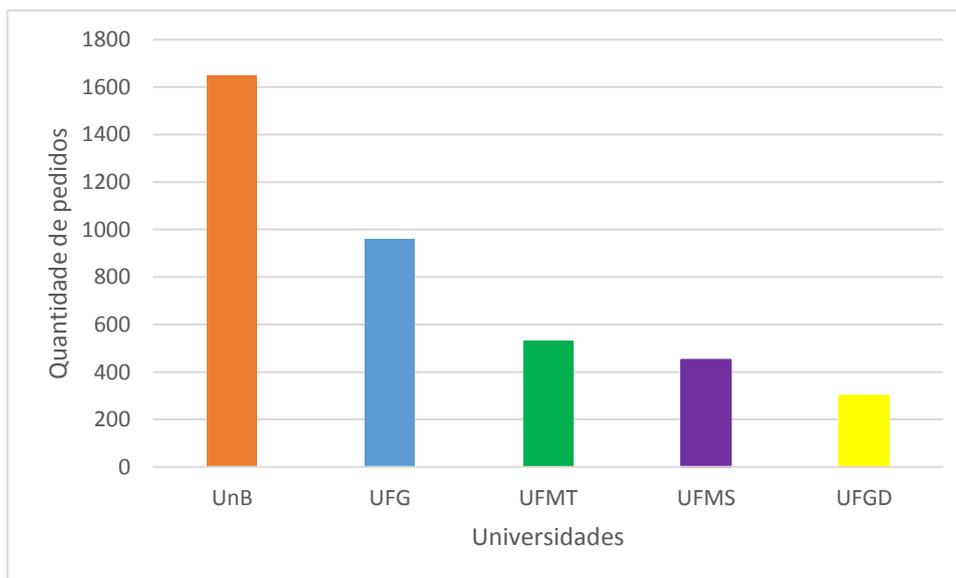
III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

De acordo com a entrevista, três das cinco universidades que responderam à entrevista estão, de alguma forma, infringindo o decreto, seja cobrando mais informações do que o necessário, ou menos. A Universidade de Brasília solicita apenas o nome do requerente e o documento de identificação. Isso acontece provavelmente porque a universidade em questão aceita pedidos realizados pelo e-SIC, que já compila o endereço físico ou eletrônico de retorno ao cidadão. A Universidade Federal de Mato Grosso não solicita o número do documento de identificação. A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul infringe o decreto ao requerer o motivo de acesso à informação, que é expressamente proibido. As únicas universidades entrevistadas que solicitam exatamente as informações dispostas no decreto são as universidades 2 e 5.

Uma questão relevante é que essas informações básicas não estão disponíveis explicitamente nas páginas do Serviço de Informação ao Cidadão das instituições. Ou seja, o cidadão somente sabe quais dados são exigidos no momento em que efetua o pedido de acesso.

Gráfico 02 – Quantidade de pedidos de acesso à informação por universidade



Fonte: Elaboração própria.

A quantidade de pedidos de acesso à informação de cada universidade é bem diferente, conforme podemos notar no gráfico 02. A Universidade de Brasília possui o maior número de

pedidos de acesso (1647), seguida pela Universidade Federal de Goiás (962), Universidade Federal de Mato Grosso (533), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (451) e, por último, Universidade Federal da Grande Dourados (300). Comparando-se os pedidos de acesso à informação com o tamanho da comunidade acadêmica, tem-se o quadro a seguir:

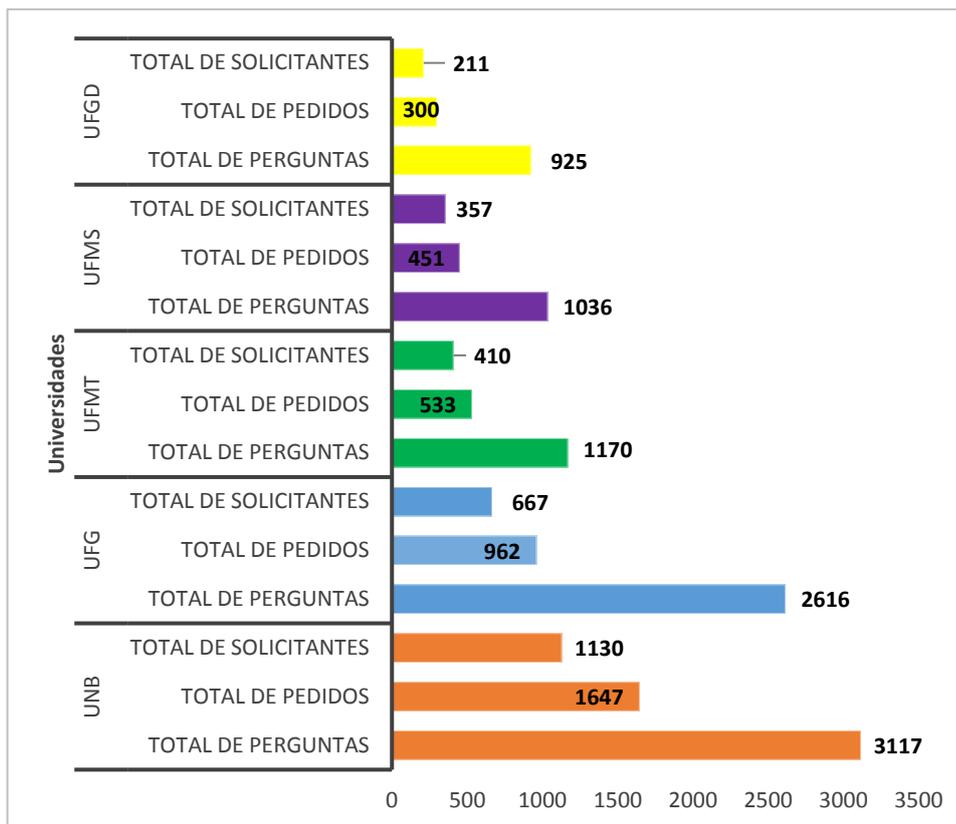
Quadro 10 – Comparativo entre número de pedidos de informação e tamanho da comunidade acadêmica de cada universidade

Universidade	Número de solicitações de maio de 2012 a maio de 2017	Tamanho da comunidade acadêmica (somatório de docentes, discentes e técnicos-administrativos) em 2017
UnB	1647	43.881
UFG	962	35.383
UFMT	533	25.194
UFMS	451	23.590
UFGD	300	10.165

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que a quantidade de pedidos de informação acompanha o número de membros da comunidade acadêmica. Quanto maior ela é, mais pedidos a universidade recebe.

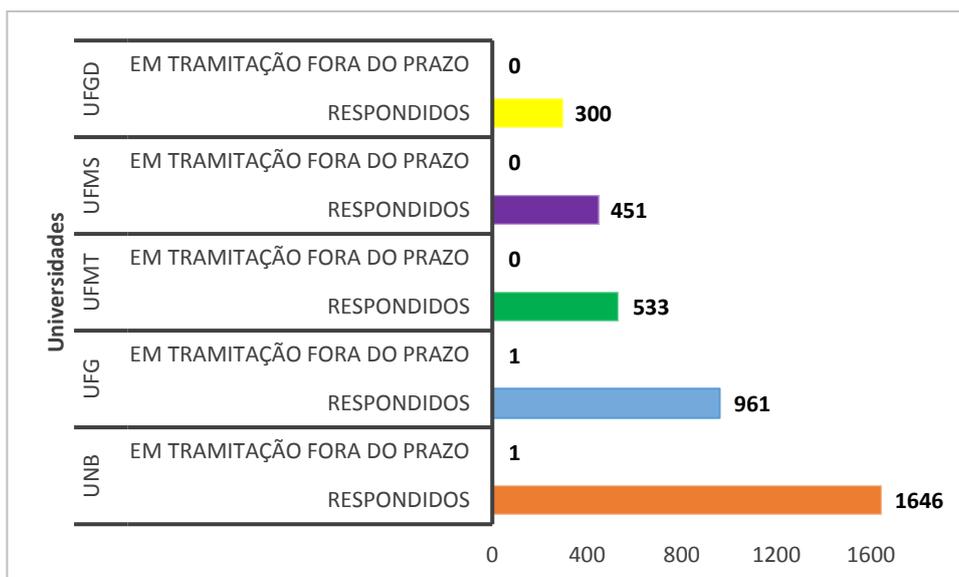
Gráfico 03 – Características dos pedidos de acesso à informação



Fonte: Elaboração própria.

Cada pedido de acesso à informação, contém em média, duas perguntas, o que evidencia ainda mais a grande demanda de trabalho que o Serviço de Informação gera. Percebe-se que o número de solicitantes de informação é menor que o número de pedidos, significando que um mesmo indivíduo faz mais de um pedido. A Universidade Federal da Grande Dourados é a que mais possui perguntas em cada pedido de acesso. Na entrevista realizada com os representantes dos SICs das universidades, a instituição em questão foi uma das que se posicionaram como sobrecarregadas.

Gráfico 04 – Situação dos pedidos de acesso à informação por universidade



Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber, de acordo com o gráfico 04, que a maioria dos pedidos é respondida dentro do prazo da lei, que é de vinte dias, prorrogáveis por mais dez. Resta saber se as respostas dadas a esses pedidos satisfizeram os cidadãos demandantes, assim como se as universidades estudadas estão seguindo o procedimento descrito na lei, o qual preconiza que os cidadãos precisam ser notificados quando da existência de prorrogação do prazo de resposta. Nos indicadores comunicacionais, que serão analisados posteriormente, será possível verificar que uma das universidades investigadas não fez a notificação da prorrogação de prazo quando o período de resposta de determinado pedido de informação chegou ao fim. Atitudes como essa acabam por mascarar os dados dos relatórios do e-SIC.

A seguir, serão listados os principais temas dos pedidos de acesso de cada universidade:

Quadro 11 - Principais temas dos pedidos de informação

Universidade	Principal tema	Número de pedidos
UnB	Assistência ao estudante	568
UFG	Educação superior	347
UFMT	Educação superior	188
UFMS	Assistência ao estudante	115
UFGD	Educação superior	192

Fonte: Elaboração própria.

A maioria dos pedidos gira em torno de assistência estudantil e educação superior. A assistência estudantil é um assunto complexo dentro da universidade, visto que pode abarcar discussões a respeito do valor das bolsas de assistência oferecidas aos estudantes, bem como dos critérios de seleção para recebê-las, entre outros tópicos. Além disso, a própria

comunidade acadêmica pode querer investigar o valor que é oferecido e o perfil de estudantes que participam do programa, de modo a averiguar se o dinheiro alocado neste setor está tendo o correto aproveitamento.

O relatório é um tanto impreciso em alguns dados, pois, de acordo com o quadro 11, além da assistência estudantil, a educação superior também é um dos principais temas de pedidos de acesso. Entretanto, ela pode significar uma infinidade de assuntos, inclusive a própria assistência estudantil.

Quadro 12 – Tempo de resposta e quantidade de prorrogações

Universidade	Tempo médio de resposta em dias	Porcentagem de pedidos prorrogados
UnB	26,57	24,10%
UFG	24,80	5,82%
UFMT	18,41	18,76%
UFMS	32,86	6,65%
UFGD	13,45	15,67%

Fonte: Elaboração própria.

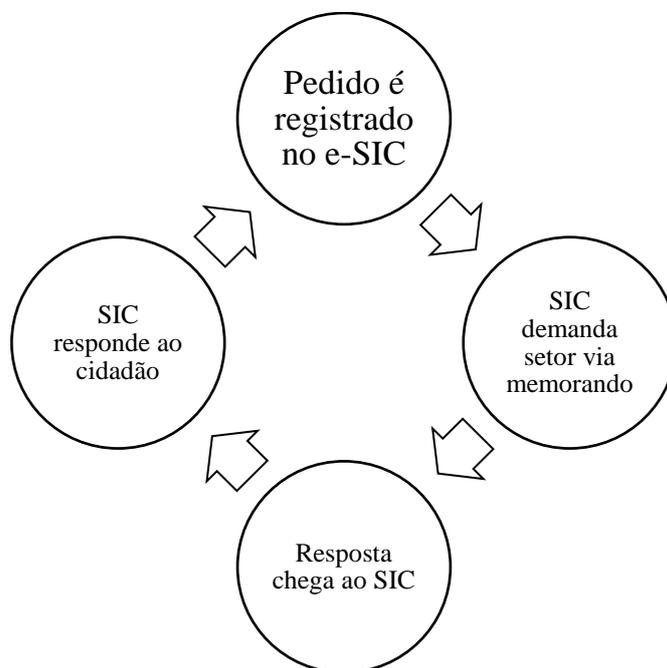
O prazo de resposta à solicitação proposto pela LAI, quando o retorno não for possível imediatamente, é de vinte dias, prorrogáveis por mais dez, mediante justificativa expressa comunicada ao requerente. Pode-se perceber, pela média do tempo de resposta das universidades, que a informação solicitada na maioria das vezes não é dada de forma imediata. Somente duas universidades (UFMT e UFGD) respondem o requerente no prazo de vinte dias. As outras três prorrogam o período de retorno, com destaque para a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que possui tempo de retorno superior ao permitido pela lei. Apesar desse fato, a universidade em questão possui uma porcentagem de pedidos prorrogados de apenas 6,65%, apontando inadequações nos dados disponibilizados pelo relatório. Roberts (2006) ressalta que o atraso na disponibilização de uma informação por parte do setor público pode diminuir a importância de seu uso. A tese defendida pelo autor explica, por exemplo, porque a categoria de jornalistas representa menos de 3% dos pedidos realizados às universidades pesquisadas. Os prazos da lei não coincidem com os prazos da profissão, especialmente levando em consideração que a maioria dos pedidos não é respondida de forma imediata. Nos indicadores comunicacionais, verificaremos a porcentagem de jornalistas que utilizaram o mecanismo nos primeiros cinco anos de vigência da norma.

As informações do quadro 12 permitem discutir novamente a questão da preparação da própria instituição de ensino para lidar com o regulamento, que deve incluir recursos humanos treinados, cultura de abertura e gestão adequada de informações. O acesso imediato dos dados pelo cidadão, ao invés de ser a regra, torna-se a exceção, vide o tempo médio de respostas de cada universidade e as inadequações nas páginas virtuais do Serviço de Informação ao Cidadão.

O processo interno de cada universidade para responder a solicitação de informação, ou seja, o caminho que a solicitação percorre nas instituições até que o retorno seja dado ao cidadão, também foi investigado com o objetivo de conhecê-lo, entender sobre sua complexidade e verificar se ele influencia no tempo e na qualidade da resposta.

A Universidade de Brasília registra o pedido no e-SIC, demanda via memorando o setor detentor da resposta, faz a cobrança da informação ao setor, caso o prazo esteja vencendo e, por último, encaminha a resposta ao cidadão via e-SIC. O representante do setor responsável pelo SIC ressaltou na entrevista realizada por e-mail que percebe o processo como complexo.

Figura 09 – Processo interno da Universidade de Brasília para disponibilizar acesso à informação

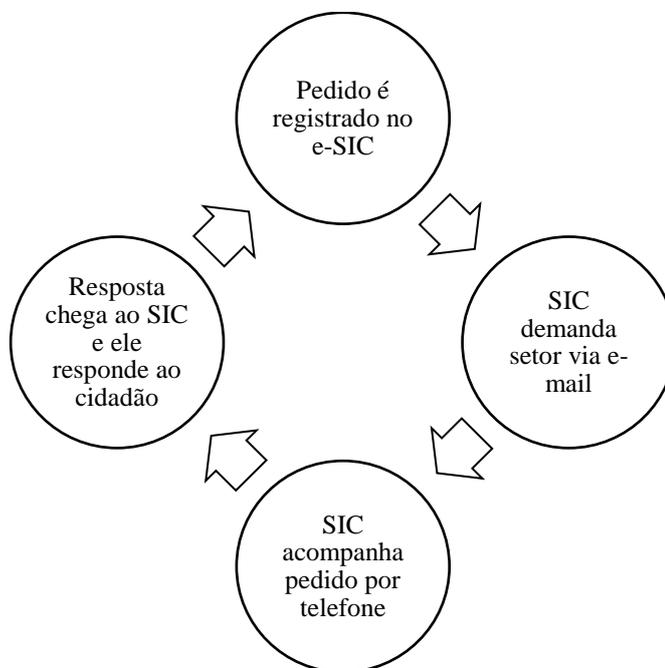


Fonte: Elaboração própria.

A Universidade Federal de Goiás registra a solicitação no e-SIC, mesmo que ela venha por outros meios e encaminha-a por e-mail ao dirigente do setor responsável pela informação; caso a resposta não chegue em até dois dias antes do prazo final, envia-se um e-mail ao setor responsável informando sobre a necessidade de resposta e sobre a possibilidade de

prorrogação com justificativa. O pedido também é acompanhado por telefone pelo SIC da universidade para acelerar o tempo de resposta ao cidadão.

Figura 10 – Processo interno da Universidade Federal de Goiás para disponibilizar acesso à informação



Fonte: Elaboração própria.

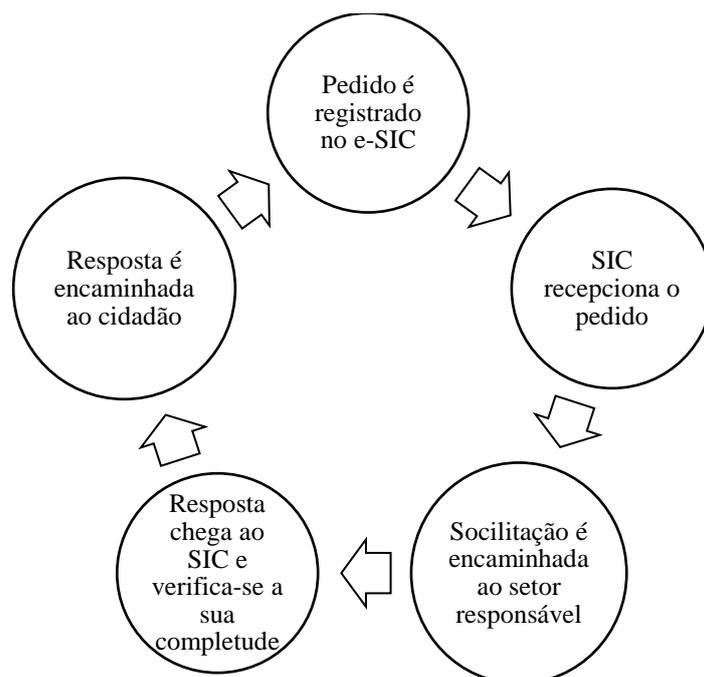
O respondente da entrevista enviada por e-mail à Universidade Federal de Goiás entende o processo como simples.

A Universidade Federal de Mato Grosso apenas respondeu que o processo está disponível na página do SIC da universidade, mas tal informação não foi encontrada. Na entrevista realizada com o representante do SIC assinalou-se que o procedimento é simples.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul não detalhou o processo, de forma que citou apenas que o pedido é encaminhado ao setor responsável pela informação. Seu representante justificou em entrevista que o processo é simples.

Por sua vez, a Universidade Federal da Grande Dourados especificou o caminho que a solicitação percorre até o cidadão obter um retorno:

Figura 11 – Processo interno da Universidade Federal da Grande Dourados para disponibilizar acesso à informação

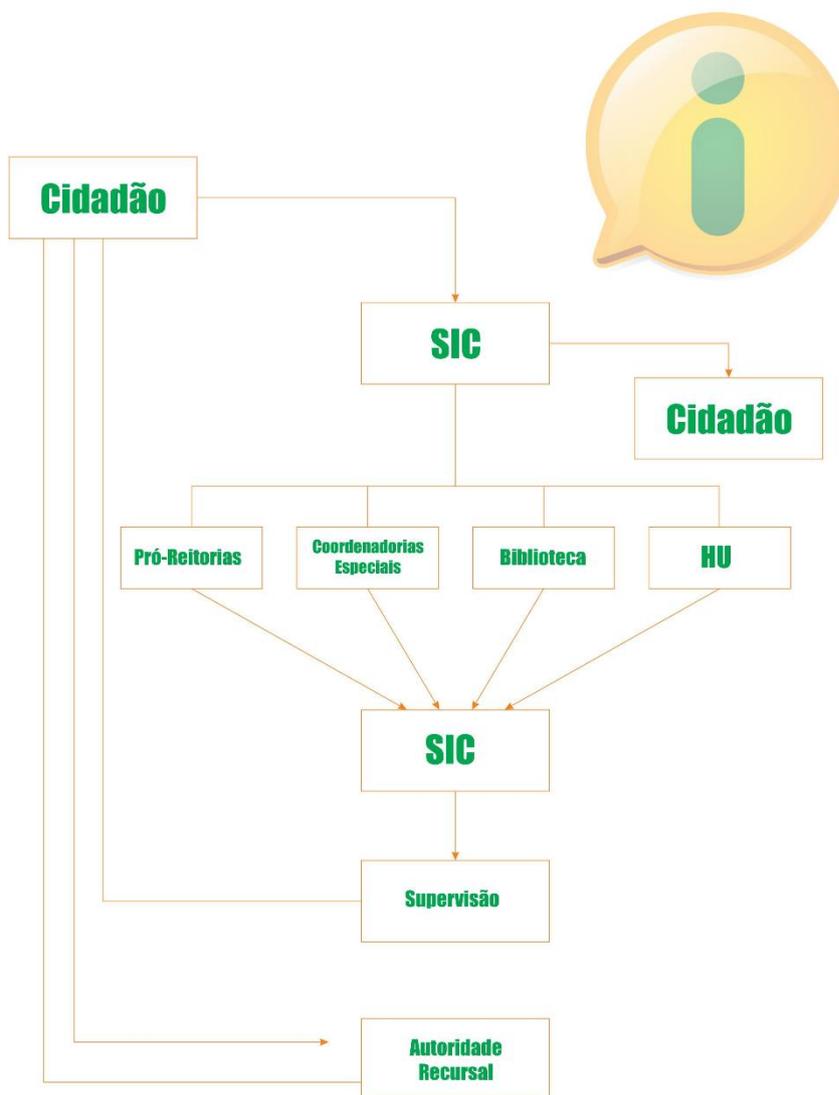


Fonte: Elaboração própria.

O pedido é registrado no e-SIC da Universidade Federal da Grande Dourados mesmo que chegue por outros canais; a gestão do SIC recebe o pedido e verifica se a solicitação é de uma informação que está sob sigilo; caso a informação não esteja sob sigilo, a solicitação é encaminhada à área responsável pela resposta, que possui até vinte dias para responder ao SIC; assim que a resposta chega ao SIC, é analisada se sua linguagem é cidadã e se está completa; caso estas duas situações ocorram, a resposta é encaminhada ao cidadão. Em entrevista, o representante do SIC da universidade em questão assinalou que entende o processo como de simples execução. Ressalta-se que a Universidade Federal da Grande Dourados disponibiliza em sua página na *internet* o fluxo que a informação percorre até chegar ao cidadão:

Figura 12 – Fluxograma da informação disponível na página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



Fonte: Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados.

O processo basicamente é o mesmo citado anteriormente, acrescentando-se que, ao final, ocorre a supervisão da informação. Além disso, o cidadão pode entrar com recurso, caso a informação disponibilizada não seja a que foi solicitada ou caso ela seja negada.

Verifica-se que, na maioria das universidades, o procedimento de retorno ao cidadão é similar, variando apenas a forma como o setor detentor da informação é notificado. Em relação à sua complexidade, no geral, as universidades entendem o processo como simples:

Quadro 13 – Característica do processo interno para disponibilização da informação

Universidade	Grau de complexidade
UnB	Complexo

UFG	Simple
UFMT	Simple
UFMS	Simple
UFGD	Simple

Fonte: Elaboração própria.

A única universidade que entende que o processo para responder ao cidadão é complexo é a Universidade de Brasília. As outras quatro instituições indicaram como simples o procedimento interno que utilizam para atender aos pedidos de informação.

De forma geral, percebe-se que as solicitações de acesso à informação não são respondidas prontamente pelas universidades investigadas. Apesar de não haver celeridade no retorno aos pedidos, a maioria das instituições entende como simples o processo interno de solicitação de informações aos setores responsáveis pela guarda delas. Ou seja, o problema pode estar no gerenciamento que os Serviços de Informação ao Cidadão fazem destes pedidos, bem como na demora dos setores no repasse de informações aos SICs.

Também é relevante analisar se ocorre intercâmbio entre a transparência ativa e a passiva nas universidades investigadas, de modo que seja possível verificar se os pedidos de acesso à informação inspiram temas para disponibilização de informações na transparência ativa, ou seja, se a norma se constitui como uma verdadeira política de comunicação nas universidades. Além disso, também será avaliado em que medida as solicitações de acesso influenciam nas decisões da administração superior das instituições. Existe comunicação entre o Serviço de Informação ao Cidadão e a gestão das universidades? Quão próxima a LAI está da reitoria?

O intercâmbio entre transparência ativa e passiva e a influência da transparência passiva nas decisões da administração superior foram analisados por meio da entrevista realizada com os representantes do Serviço de Informação ao Cidadão. Nas questões, utilizou-se a Escala *Likert*, que avalia o grau de concordância com determinada afirmação. A declaração acerca do primeiro tópico foi a seguinte: “Ao perceber as solicitações mais comuns do cidadão, e vendo que elas são recorrentes, o setor onde trabalho toma alguma atitude para disponibilizar essas informações ativamente em sítio oficial da universidade ou em algum local de fácil acesso?”. Já o segundo tópico foi analisado de acordo com a afirmação: “Os pedidos de acesso à informação influenciam de alguma forma a tomada de decisões da Administração Superior da Universidade onde trabalho?”. Veremos as respostas a seguir.

Acerca da afirmação sobre intercâmbio entre transparência ativa e passiva, a Universidade de Brasília demonstrou discordância, do mesmo modo que também discordou sobre a influência da transparência passiva nas decisões da administração superior.

A respeito do enunciado sobre intercâmbio entre transparência ativa e passiva, a Universidade Federal de Goiás concordou com a afirmação, demonstrando que essa interação ocorre. Também concordou acerca da influência da transparência passiva nas decisões da administração superior.

A Universidade Federal de Mato Grosso concordou plenamente com a afirmação a respeito do intercâmbio entre transparência ativa e passiva. Houve concordância também a respeito do enunciado sobre a influência da transparência passiva nas decisões da chefia da universidade.

Em relação aos enunciados sobre intercâmbio entre transparência ativa e passiva e influência da transparência passiva nas decisões da administração superior, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul concordou com as afirmações.

A respeito do questionamento sobre intercâmbio entre transparência ativa e passiva, a Universidade Federal da Grande Dourados demonstrou que essa influência ocorre. Também concordou com a transparência passiva como influenciadora das decisões da administração superior da instituição.

Quadro 14 – Grau de concordância com o enunciado: “ao perceber as solicitações mais comuns do cidadão, e vendo que elas são recorrentes, o setor onde trabalho toma alguma atitude para disponibilizar essas informações ativamente em sítio oficial da universidade ou em algum local de fácil acesso”.

Grau de concordância	Quantidade de universidades
Concordo plenamente	1
Concordo	3
Indeciso	0
Discordo	1
Discordo plenamente	0

Fonte: Elaboração própria.

Foi solicitado ao respondente que manifestasse seu grau de concordância a respeito da afirmação de as demandas mais comuns de acesso à informação se tornarem parte das informações disponíveis no sítio oficial da universidade. Apenas a Universidade de Brasília discordou da afirmação, revelando que a universidade que recebe mais pedidos de informação entre as instituições pesquisadas não realiza intercâmbio entre a transparência ativa e a

passiva. Esse intercâmbio na Universidade Federal de Mato Grosso, por sua vez, parece ser bem fluido, visto que a universidade concordou plenamente com a afirmação. As demais universidades concordaram com o enunciado. É interessante verificar que a disponibilização de informações de forma ativa acontece na maioria das universidades. Como ressaltado por Eirão, Silva e Cavalcante (2014) este é o tipo mais desejável de transparência, visto que denota preocupação por parte do Estado em manter a sociedade informada sobre assuntos de interesse público. Além disso, também se questionou se as demandas de acesso à informação influenciam de alguma forma as decisões da administração superior da universidade:

Quadro 15 – Grau de concordância com o enunciado: “os pedidos de acesso à informação influenciam de alguma forma a tomada de decisões da Administração Superior da Universidade onde trabalho”.

Grau de concordância	Quantidade de universidades
Concordo plenamente	0
Concordo	4
Indeciso	0
Discordo	1
Discordo plenamente	0

Fonte: Elaboração própria.

A Universidade de Brasília discordou do fato de as solicitações de informação influenciarem as decisões da administração superior. Percebe-se que nesta universidade a transparência passiva não se relaciona com outras atividades da instituição, tendo fim em si mesma. As demais universidades manifestaram concordância com a informação, revelando que uma das possibilidades da transparência passiva pode ser a influência nas decisões importantes da universidade. Esse resultado concorda com Coglianese (2009), que ressalta a retroalimentação entre administração pública e cidadão por meio da divulgação de informações. O direito de acesso do cidadão permite que a instituição conheça sua opinião, de forma que utilize esse dado ao tomar suas decisões.

Os indicadores processuais tornaram disponíveis diversas informações sobre a dinâmica da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação nas instituições estudadas, permitindo conhecer algumas dificuldades de ambos os lados: do cidadão, ao realizar o pedido; e da instituição, ao responder a solicitação. O conhecimento dessas situações pode apontar caminhos para a melhoria do relacionamento entre os dois entes por meio da norma. Adequações nas páginas oficiais da instituição, revisão do procedimento de comunicação entre os setores das universidades, bem como readequação de procedimentos internos do

Serviço de Informação ao Cidadão são algumas alternativas para otimizar o funcionamento da transparência passiva.

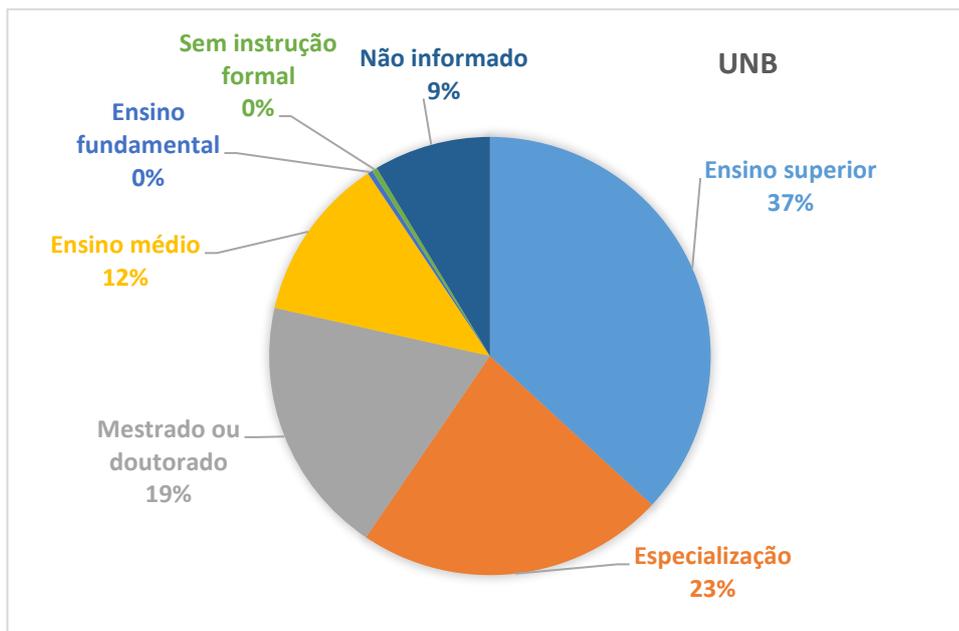
4.1.4. Indicadores demográficos

É de grande importância conhecer o perfil dos cidadãos que solicitam as informações. Dados sobre localização, escolaridade e cargo nos dão pistas sobre a finalidade dos pedidos, bem como sobre os principais demandantes que mobilizam o Serviço de Informação ao Cidadão. Por isso, os indicadores demográficos, extraídos dos relatórios do e-SIC, serão analisados a seguir.

A maioria (32%) dos solicitantes de informação da Universidade de Brasília são servidores públicos federais, seguidos dos estudantes (aproximadamente 20%). É interessante notar que a terceira maior porcentagem (aproximadamente 13%) do público que solicita acesso não informa sua profissão, o que pode significar que o cidadão não se sente seguro para revelar sua identidade. A organização não-governamental Artigo 19 (2018) observou, em trabalho de campo relacionado à LAI, que a população de municípios pequenos tem receio de realizar pedidos de acesso com medo de colocar em risco serviços básicos providos pelas autoridades locais e até mesmo sua integridade física, visto que muitas pessoas já sofreram ameaças. Nota-se, portanto, que a omissão de informações pessoais, muitas vezes, é uma estratégia relevante quando se quer realizar solicitações de acesso.

A localização da maioria (56%) dos solicitantes da Universidade de Brasília é o Distrito Federal, ou seja, há a possibilidade de que servidores e estudantes da própria universidade façam os pedidos de informação. Além disso, grande parte dos cidadãos informam que são do sexo masculino (54%). As mulheres são aproximadamente 39% e 7% não informa o gênero. O relatório expõe também a escolaridade dos solicitantes:

Gráfico 05 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade de Brasília

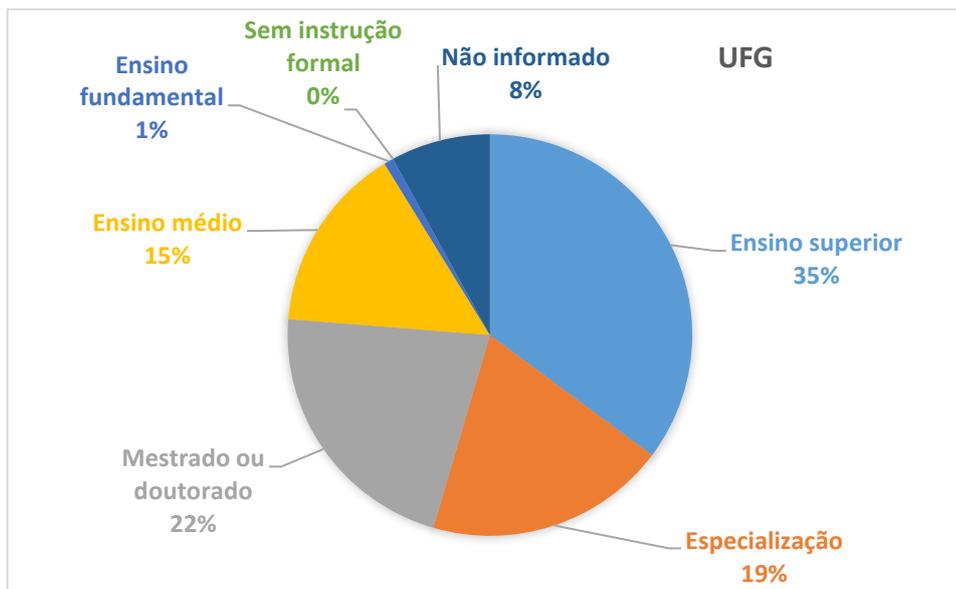


Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que a maioria deles possui graduação e pós-graduação. A parcela de solicitantes que possui ensino médio é bem pequena, conforme demonstra o gráfico 05. Ainda de acordo com ele, pessoas sem instrução formal ou com ensino fundamental não solicitam acesso à informação, situação que auxilia na compreensão de que a educação é fundamental para que o país possua uma democracia mais participativa.

Os servidores públicos federais são maioria (30%) do público que solicita acesso à informação na Universidade Federal de Goiás, seguidos de estudantes (23%) e profissões não informadas (11%). Além disso, homens são os que mais solicitam acesso (51%), mulheres são 44% e 5% não informaram o gênero. No geral, a maioria dos solicitantes é do Goiás (50%), do Distrito Federal (7%) e de Minas Gerais (7%).

Gráfico 06 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal de Goiás

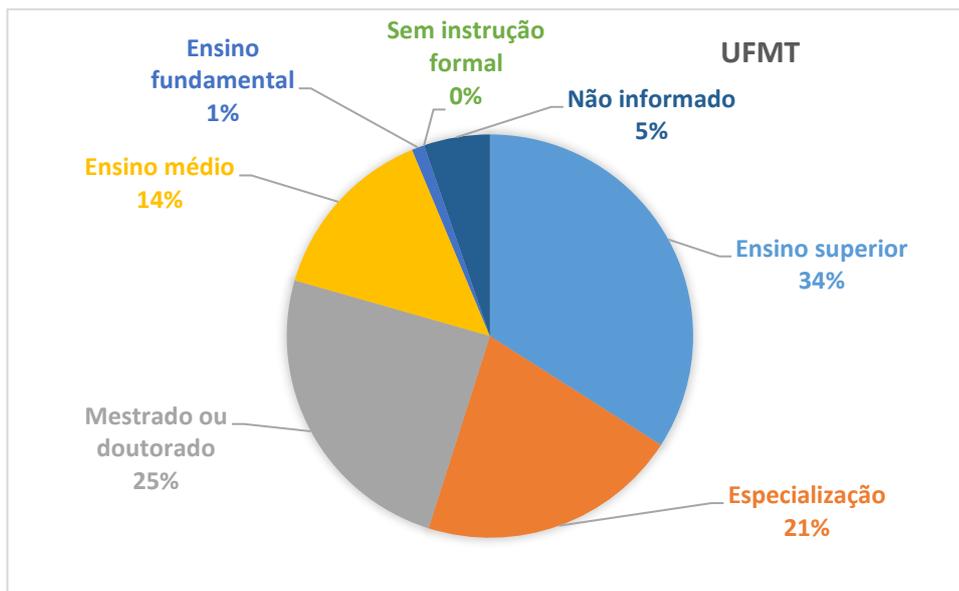


Fonte: Elaboração própria.

A quantidade de solicitantes que possui ensino fundamental e ensino médio é maior do que na Universidade de Brasília, mas o quantitativo ainda é baixo. Pessoas com ensino superior continuam sendo as que mais realizam pedidos de informação.

Assim como nas universidades citadas anteriormente, os servidores públicos federais são a maioria (29%) dos solicitantes de informação na Universidade Federal de Mato Grosso. Estudantes vêm em segundo lugar (24%) e professores, em terceiro (10%). É interessante notar que uma parcela significativa de professores está solicitando acesso à informação nessa instituição. Nas citadas anteriormente, essa profissão não chegou a aparecer nas primeiras três posições. Resta saber se são professores universitários, de educação básica ou outros tipos de docentes. Pelo relatório do e-SIC não é possível extrair essa informação. Além disso, apesar de os professores não aparecerem nas outras instituições como público significativo nas solicitações de acesso à informação, deve-se notar que muitos deles são servidores públicos federais, de modo que podem estar incluídos também nessa categoria. A maior parte dos cidadãos que solicita acesso na Universidade Federal de Mato Grosso reside no Mato Grosso (41%), em São Paulo (9%) e no Distrito Federal (8%). Homens são maioria nos pedidos de acesso, mulheres são 45% e 4% não informaram o gênero. De acordo com o gráfico 07, os demandantes, em sua maioria, possuem ensino superior e o quantitativo por grau de formação é bastante parecido com o das universidades anteriores:

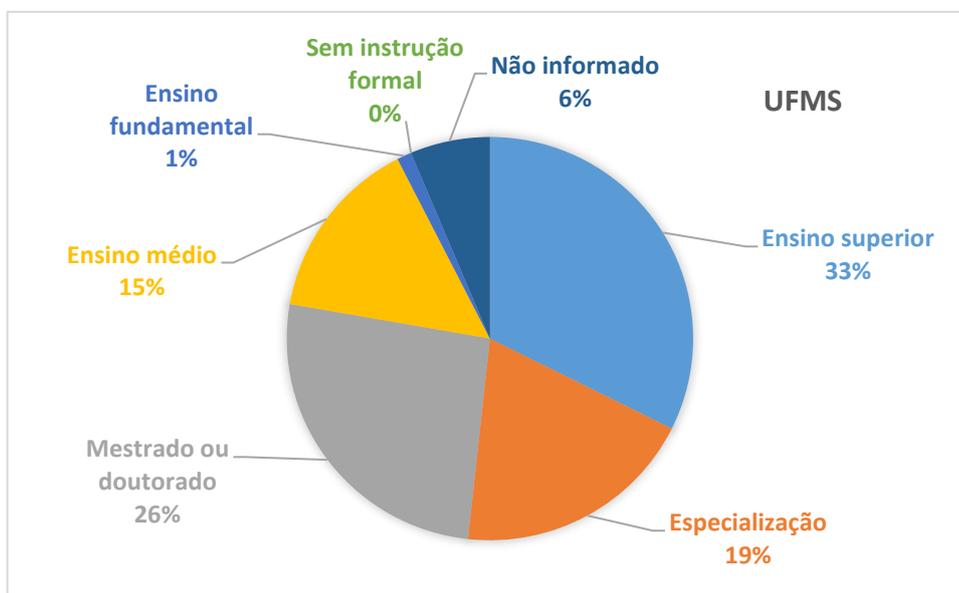
Gráfico 07 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal de Mato Grosso



Fonte: Elaboração própria.

Na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul os servidores públicos federais compõem 30% dos solicitantes de informação, os estudantes perfazem 22% e os professores, 11%. A maioria deles reside no Mato Grosso do Sul (37%), em São Paulo (12%), em Minas Gerais (8%) e no Distrito Federal (8%).

Gráfico 08 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



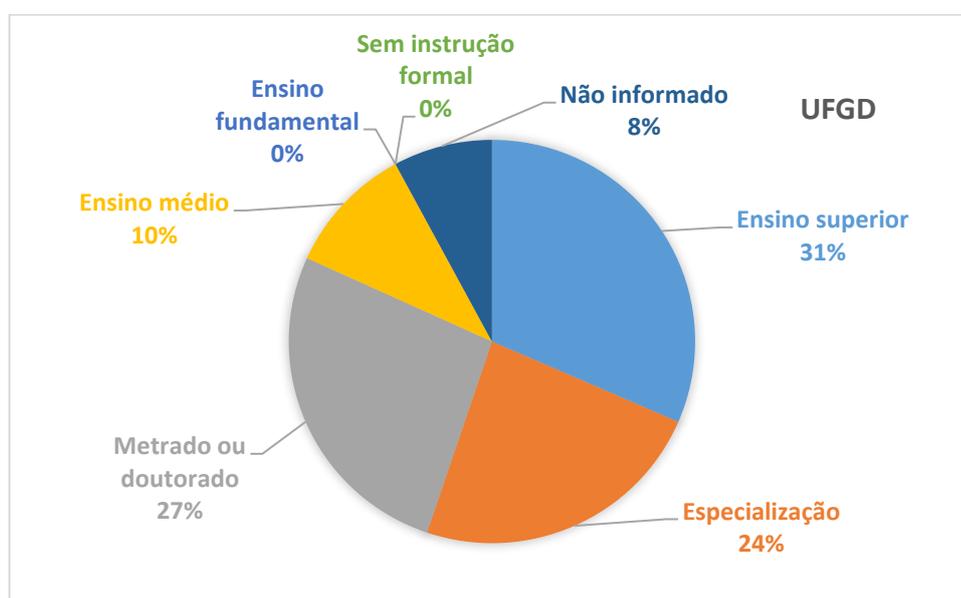
Fonte: Elaboração própria.

Como verificado nas outras instituições, as solicitações de informação são realizadas majoritariamente por cidadãos com ensino superior. Além disso, os homens continuam sendo os que mais solicitam informação (50%), as mulheres são 47%.

Na Universidade Federal da Grande Dourados os servidores públicos federais também formam a maioria dos solicitantes, entretanto com porcentagem ainda mais alta (37%),

seguidos dos estudantes (19%) e de pessoas que não informaram a profissão (12%). A porcentagem de homens também prevalece sobre a de mulheres nessa instituição, mas, em comparação com as outras universidades, é mais alta (57%). As mulheres que solicitam informação perfazem apenas 37% dos solicitantes. A localização da maioria deles é no Mato Grosso do Sul (27%), em São Paulo (11%) e no Distrito Federal (9%). Grande parte dos cidadãos que solicita acesso possui ensino superior (graduação e pós-graduação). Percebe-se que a parcela de pessoas com ensino fundamental e médio é bem pequena.

Gráfico 09 – Escolaridade dos solicitantes de informação da Universidade Federal da Grande Dourados



Fonte: Elaboração própria.

De modo a comparar os principais solicitantes de informação nas universidades, foi construído o seguinte quadro-resumo:

Quadro 16 - Principais solicitantes de informação

Universidade	Principal solicitante	Representação no total de solicitantes
UnB	Servidor público federal	31%
UFG	Servidor público federal	30%
UFMT	Servidor público federal	29%
UFMS	Servidor público federal	30%
UFGD	Servidor público federal	37%

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o quadro 16, o servidor público federal é o principal solicitante de informações. Como todas as universidades são compostas por servidores públicos federais, tanto docentes como técnico-administrativos, é possível que os pedidos de acesso à

informação tenham sido solicitados pela própria comunidade acadêmica. Além disso, o segundo principal público a solicitar informações são os estudantes, os quais podem ser oriundos das próprias instituições.

A designação do principal público solicitante como servidor público federal gera muitas indagações, visto que ser servidor não é uma profissão e sim um regime de trabalho. Há vários cargos dentro da categoria, de forma que a explicitação desses cargos proporcionaria um melhor entendimento sobre quem solicita o acesso. O relatório estatístico do e-SIC é uma forma de o cidadão monitorar, de modo simples, como está sendo a aplicação da Lei de Acesso à Informação, entretanto tal documento apresenta alguns dados muito genéricos, que poderiam ser melhor detalhados.

É possível inferir que em todas as universidades pesquisadas mais da metade dos pedidos de acesso parte de pessoas que possuem nível superior. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua relativa à educação – PNAD Contínua (IBGE, 2017) a proporção de pessoas de 25 anos ou mais de idade que possui ensino superior incompleto no Brasil é de 3,6% e de superior completo é de 15,7%. Ou seja, uma quantidade muito pequena de pessoas tem acesso ao ensino superior no Brasil e é esta categoria que mais participa ativamente do controle da administração pública. Como citado na revisão de literatura, a educação é a chave do processo de participação cidadã. Lindstedt e Naurin (2010) ressaltam que quanto maior é o nível de educação da sociedade, maior é a capacidade de acesso e processamento de informações.

Todas as informações apresentadas nos relatórios estatísticos do e-SIC, apesar de superficiais, permitem que conheçamos um pouco da realidade dos pedidos de acesso à informação. Perfil dos solicitantes, localidade de solicitação, quantidade de pedidos, razões de negativa de acesso, entre outros dados, são fundamentais para entender-se que o acesso à informação ainda encontra seus limites, por exemplo, no acesso à educação por parte da sociedade brasileira.

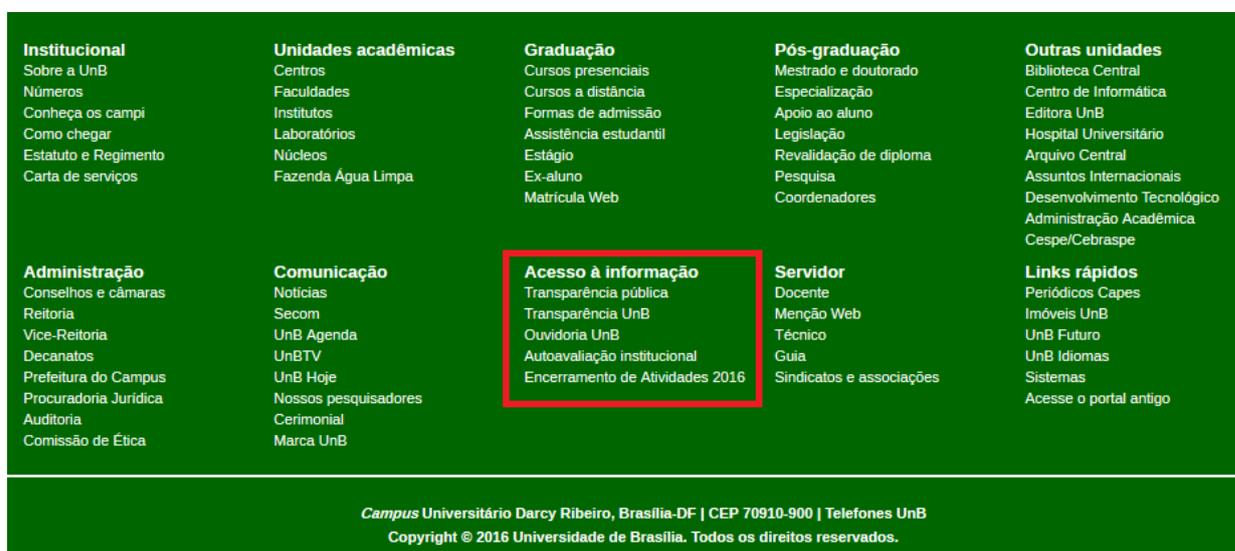
4.1.5. Indicadores digitais

Tomando como premissa que parte da transparência passiva se desenvolve por meio da *internet* e que o principal meio de solicitação de informações é via *web*, é fundamental analisar como o cidadão pode ter acesso aos mecanismos digitais de solicitação de acesso a informações. Dessa forma, a transparência passiva digital será avaliada por meio dos *websites* oficiais das universidades estudadas. Qual é o caminho que o cidadão tem de percorrer na

página da instituição para ter acesso ao campo para solicitar uma informação? Esse foi o questionamento que guiou a análise a seguir, a qual será realizada em cada uma das universidades. Os dados aqui dispostos foram coletados entre maio e julho de 2018.

A Universidade de Brasília não possui informações claras sobre o Serviço de Informação ao Cidadão em seu portal. No rodapé da página há o menu “Acesso à Informação”, que não faz referência ao SIC. Ele traz os *links* “Transparência Pública”, “Transparência”, “Ouvidoria”, “Autoavaliação Institucional” e “Encerramento de Atividades 2016”:

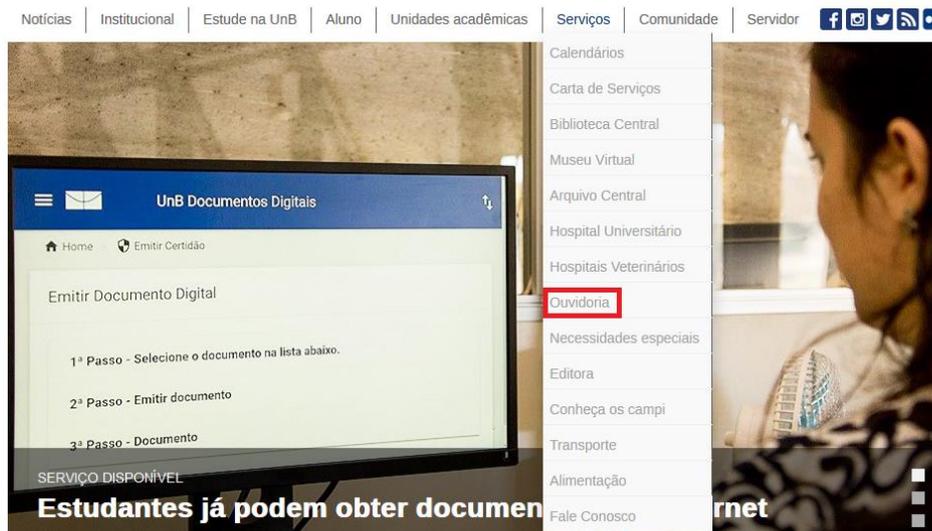
Figura 13 – Rodapé do portal da Universidade de Brasília



Fonte: Portal da Universidade de Brasília.

Caso o cidadão persista em prosseguir na procura do endereço para solicitar acesso à informação, ele perceberá, entrando no *site* da Ouvidoria, que ela é o setor responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão. Sabendo disso, é possível entrar no *site* do setor também pelo menu principal, aba serviços:

Figura 14 – Aba de serviços do menu principal do portal da Universidade de Brasília



Fonte: Portal da Universidade de Brasília.

Logo na página principal da Ouvidoria, na coluna à esquerda, é possível encontrar o Serviço de Informação ao Cidadão (oitavo tópico) e o símbolo de acesso à informação logo abaixo dele:

Figura 15 – Página da Ouvidoria da Universidade de Brasília



Fonte: Página da ouvidoria da Universidade de Brasília.

Clicando no tópico do Serviço de Informação ao Cidadão, o solicitante pode ficar confuso, pois as informações estão espalhadas:

Figura 16 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade de Brasília

Fale com a Ouvidoria	<h3>Serviço de Informação ao Cidadão</h3> <p>O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC/UnB) é a unidade administrativa existente para garantir ao cidadão o acesso à informação pública ligada à Universidade de Brasília atendendo, dessa forma, integralmente ao disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).</p> <p>O SIC/UnB foi criado como uma coordenação da Ouvidoria por meio do Ato da Reitoria n. 1695/2017. As demandas são diferentes, mas o trabalho é conjunto, objetivando prestar o melhor atendimento às comunidades interna e externa.</p> <p>Objetivos do SIC:</p> <ul style="list-style-type: none"> • atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; • conceder o acesso imediato à informação disponível; • informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; • protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. <p>O prazo para o recebimento do conteúdo é de até 20 dias corridos (a contar do registro no SIC), podendo ser prorrogado por mais 10 dias.</p> <p>Em caso de negativa da informação, o solicitante tem o direito de entrar com instâncias recursais (1a, 2a e CGU) em até 10 dias após a ciência e o prazo para resposta do recurso é de até 5 dias.</p> <p>RELATÓRIO DE ATIVIDADES SIC - 2017</p>
Legislação	
Relatórios	
Quem é a Ouvidora?	
Equipe da Ouvidoria	
Galeria de ex-Ouvidores da UnB	
Eventos da Ouvidoria	
Serviço de Informação ao Cidadão	
	
<p>Campus Universitário Darcy Ribeiro Biblioteca Central, 1º andar, sala A1 09/39 Brasília-DF, CEP 70910-900 Telefones: +55 061 3107-2704 / 3107-2705</p> <p>Para orientações gerais: ouvidoria@unb.br. Não são registradas manifestações por e-mail</p>	

Fonte: Página da ouvidoria da Universidade de Brasília.

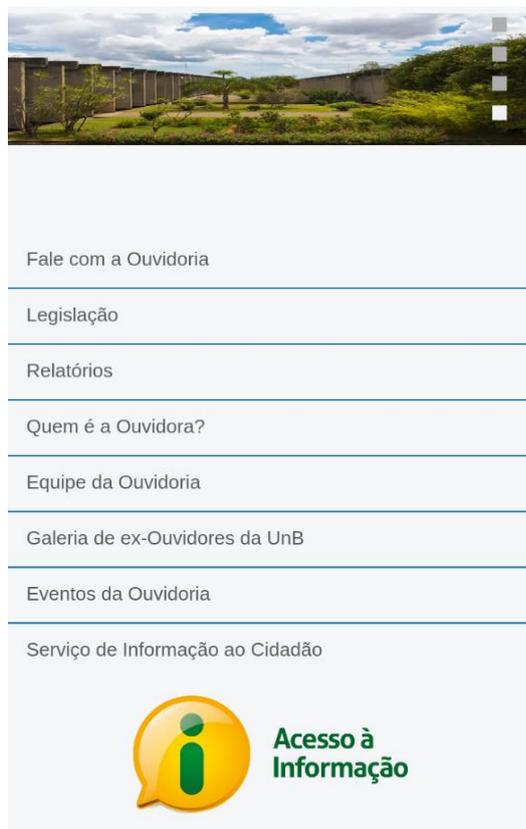
A página traz os prazos de atendimento das solicitações, bem como os meios disponíveis para realização do pedido. Entretanto, não há nenhum tipo de explicação sobre como fazer a solicitação e que dados são necessários. Entendendo que a transparência ativa não é foco desta pesquisa, mas como modo de complementar a análise, constatou-se a inexistência, na página, de seção dedicada às perguntas mais frequentes da sociedade, seção esta que é prevista no decreto nº 7.724, de maio de 2012.

Levando em consideração os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (IBGE, 2018), que cita o fato de grande parcela dos domicílios brasileiros (mais de 90%) utilizar o telefone móvel celular para acessar a *internet*, também será analisado se os sítios das universidades são adaptados para a versão *mobile*. A navegabilidade do *site* ser de fácil acesso é um fator crucial para que o usuário possa utilizá-lo de forma adequada, realizando, por exemplo, os pedidos de acesso à informação.

No caso da Universidade de Brasília, a versão *mobile* de seu sítio oficial não conta com *links* no rodapé, o que acaba por excluir uma porta de entrada para a página da Ouvidoria disponível no principal *site* da universidade. Entretanto, a aba de serviços do menu principal do portal está disponível na versão para celular. O usuário pode chegar à página do setor por meio desta aba.

No *site* da Ouvidoria, que também é adaptado para ser utilizado pelo celular, o botão de acesso à informação está identificado de forma visível:

Figura 17 – Versão *mobile* da página da Ouvidoria da Universidade de Brasília



Fonte: Página da ouvidoria da Universidade de Brasília.

A Universidade Federal de Goiás não disponibiliza de forma clara em seu portal o ícone que direciona o cidadão para a página de acesso à informação da instituição. O botão se localiza no rodapé do portal:

Figura 18 – Rodapé do portal da Universidade Federal de Goiás



Fonte: Portal da Universidade Federal de Goiás.

A página do Serviço de Informação da Universidade Federal de Goiás possui muitas informações e tópicos que direcionam as dúvidas do cidadão. Neste mesmo local estão disponíveis dicas para o acesso à informação e também a cartilha da Controladoria-Geral da União:

Figura 19 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Goiás

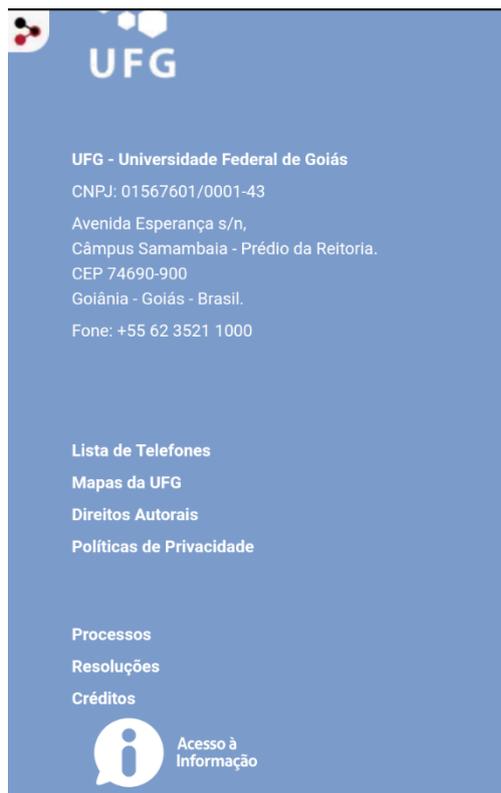


Fonte: Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Goiás.

Entretanto, como indicado anteriormente, há certa confusão na distribuição de informações. Por exemplo, existem dois tópicos iguais, denominados “pedir acesso à informação”. O primeiro, localizado no menu principal, redireciona o usuário para a página do e-SIC do governo federal. O outro, localizado logo abaixo do menu, encaminha o cidadão para uma página interna do *site*, em que consta um tutorial para fazer a solicitação no e-SIC. Além disso, nenhum dos dois tópicos informa se existem outros canais de solicitação. Essa informação está disponível no tópico “Serviço de Informação ao Cidadão”, localizado na coluna lateral esquerda da página. A ausência de organização no *site* prejudica o cidadão na hora de requerer o acesso.

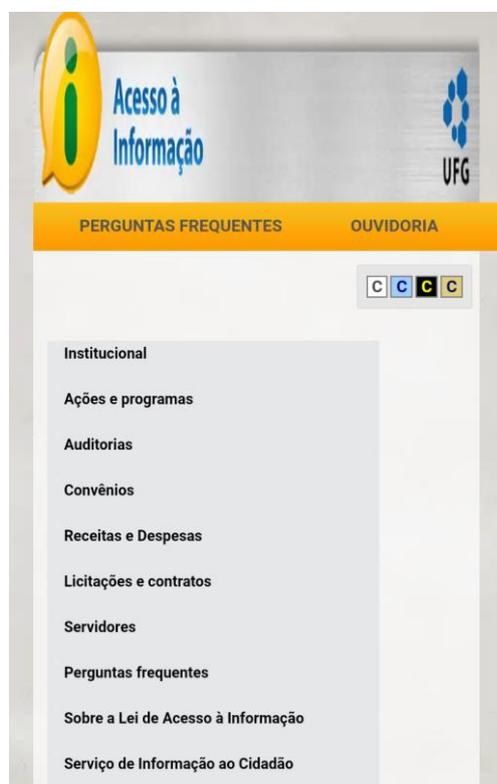
O *site* da Universidade Federal de Goiás e sua página do Serviço de Informação ao Cidadão são adaptados para a versão *mobile* e não suprimem informações.

Figura 20 – Versão *mobile* do rodapé do portal da Universidade Federal de Goiás



Fonte: Portal da Universidade Federal de Goiás.

Figura 21 – Versão *mobile* da página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Goiás



Fonte: Portal da Universidade Federal de Goiás.

A Universidade Federal de Mato Grosso disponibiliza em seu portal de forma bem clara o botão de acesso à informação no menu principal:

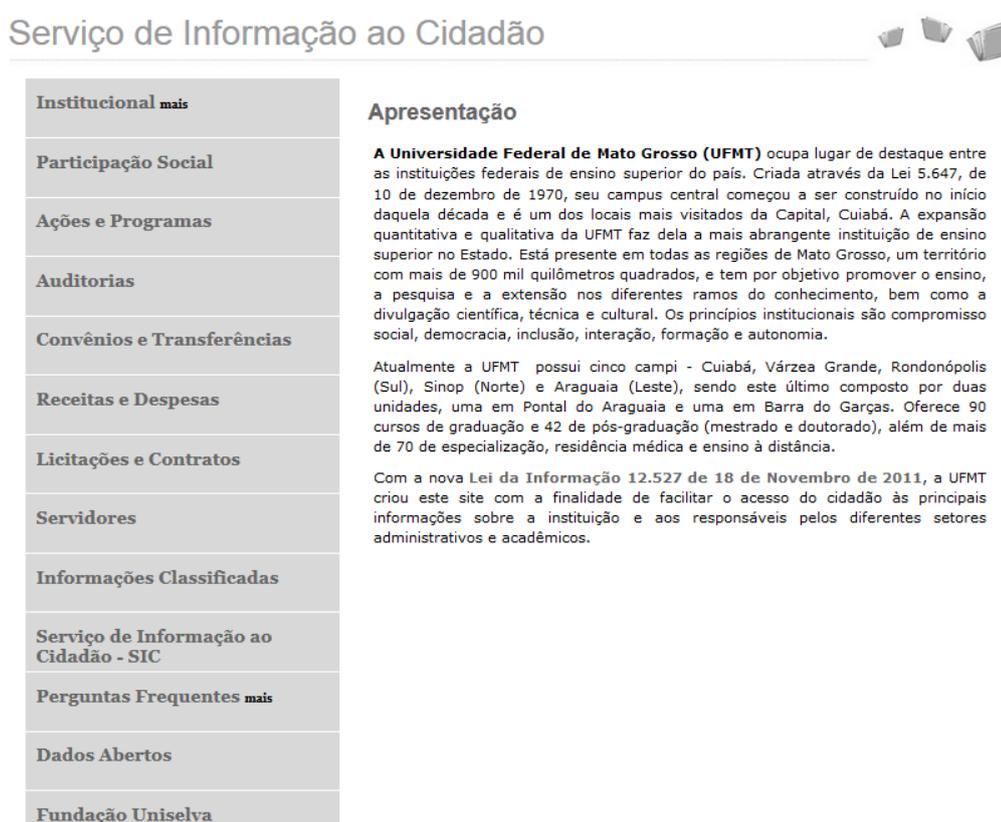
Figura 22 – Portal da Universidade Federal de Mato Grosso



Fonte: Portal da Universidade Federal de Mato Grosso

A página interna deste item do menu possui informações sobre a transparência passiva e, especificamente, sobre o Serviço de Informação ao Cidadão:

Figura 23 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso



Fonte: Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso.

No item “Serviço de Informação ao Cidadão – SIC”, localizado na coluna à esquerda da página, consta propriamente o Serviço de Informação ao Cidadão. Neste local estão descritas as informações sobre como o cidadão pode solicitar acesso: pelo e-SIC ou presencialmente. Em comparação com as outras instituições, a Universidade Federal de Mato Grosso descreve com mais clareza os canais de solicitação de acesso à informação.

Figura 24 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso



Como realizar um pedido de informação pelo SIC ?

Os pedidos de informação podem ser solicitados por meio do e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. Para saber mais, [Clique aqui](#) para ver o passo a passo de como fazer o seu primeiro pedido de informação aos órgãos, entidades e empresas estatais do Executivo Federal.

Caso o cidadão queira apresentar o pedido em meio físico (papel), deverá preencher o formulário de solicitação de informação e entregar pessoalmente no SIC - Prédio da SETEC no 1º Andar.

FORMULÁRIO PARA PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO - PESSOA FÍSICA

FORMULÁRIO PARA PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO - PESSOA JURÍDICA

Também estão disponíveis abaixo os Formulários de Reclamação e de Recursos a Pessoa Física (PF) ou Jurídica (PJ):

FORMULÁRIO DE RECLAMAÇÃO - PESSOA FÍSICA

FORMULÁRIO DE RECLAMAÇÃO - PESSOA JURÍDICA

FORMULÁRIO PARA RECURSO - PESSOA FISICA

FORMULÁRIO PARA RECURSO - PESSOA JURIDICA

Cartilha: Acesso à Informação Pública

A cartilha "*Acesso à Informação Pública*", além de ser uma introdução à lei que trata do assunto (Lei de Acesso à Informação - LAI, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011), também destaca aspectos e vantagens de uma cultura de acesso, em detrimento à cultura do segredo.

O objetivo é ser uma ferramenta útil de trabalho aos servidores públicos envolvidos no processo de atendimento à demanda da sociedade pelas informações produzidas e gerenciadas pelo Governo Federal.

Fonte : Acesso à informação - CGU

Fonte: Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso.

Além disso, ao final da página, consta a Cartilha de Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União, que aborda com mais detalhes a Lei de Acesso à Informação. Portanto, existe preocupação por parte da instituição em instruir o cidadão para realizar um pedido de acesso. Entretanto, em relação à adaptabilidade das páginas para o celular, a Universidade Federal de Mato Grosso não possui essa opção.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul também disponibiliza em seu portal um ícone para acesso à informação, o qual fica um pouco escondido, haja vista a variedade de assuntos presentes na página principal da instituição:

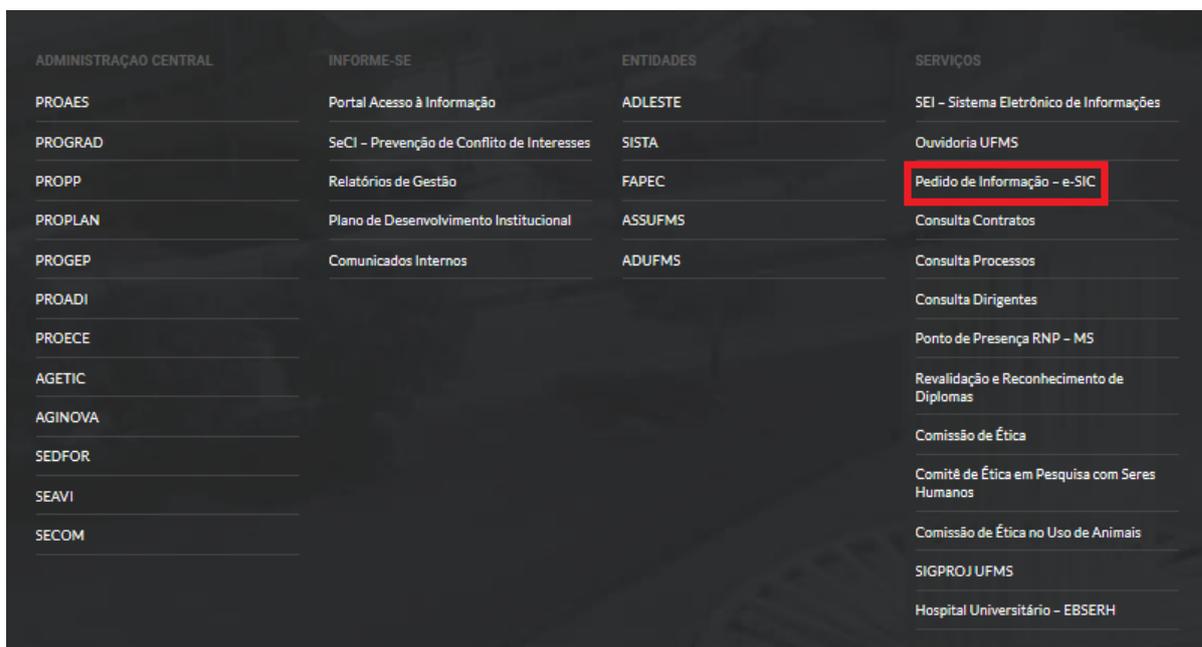
Figura 25 – Portal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Fonte: Portal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Além disso, o acesso à informação também está presente no rodapé da mesma página:

Figura 26 – Rodapé do portal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Fonte: Portal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Diferentemente das outras instituições estudadas, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul não possui uma página para o seu Serviço de Informação ao Cidadão. Os ícones do portal referentes ao tema redirecionam o usuário para a página do e-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal. Foi realizada busca no *site* pelo termo “acesso à informação”, com o objetivo de encontrar páginas internas do SIC

que não estavam presentes no portal, mas nada foi localizado. Entende-se que a universidade em questão está infringindo a LAI, principalmente no que tange à transparência ativa, visto não disponibilizar em seu *site* informações classificadas, perguntas frequentes, formas de o cidadão entrar em contato com o Serviço de Informação ao Cidadão, entre outros dados. Pode haver situação em que o cidadão apenas pretende esclarecer uma dúvida com o SIC e não necessariamente realizar um pedido de acesso. A ausência de informações sobre o setor no portal faz com que ele registre formalmente um pedido de acesso apenas para o esclarecimento de tal dúvida. Tal comportamento multiplica os pedidos de acesso e pode sobrecarregar o sistema. O portal da UFMS possui versão *mobile*, que também conta com *link* para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal.

A Universidade Federal da Grande Dourados age da mesma forma que a Universidade Federal de Goiás, disponibilizando no rodapé do portal ícones sobre acesso à informação:

Figura 27 – Rodapé do portal da Universidade Federal da Grande Dourados



Fonte: Portal da Universidade Federal da Grande Dourados.

Percebe-se que há duas imagens no rodapé que remetem à Lei de Acesso à Informação: “acesso à informação” e “e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão”. Clicando na primeira, o cidadão é redirecionado à página da universidade sobre acesso à informação. O segundo ícone encaminha o usuário para o *site* do e-SIC do governo federal.

A página do Serviço de Informação ao Cidadão da UFGD é bem completa, conforme é possível verificar na figura 28. Há conteúdos explicativos sobre a lei, incluindo uma cartilha desenvolvida pela própria universidade. Um texto sobre como solicitar a informação é apresentado logo na página de abertura, assim como os contatos do setor para realizar o pedido:

Figura 28 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados

[A UFGD](#) - [FACULDADES](#) - [GRADUAÇÃO](#) - [INTERNACIONALIZAÇÃO](#) - [PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA](#) - [EXTENSÃO E CULTURA](#) - [ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL](#) - [INGRESSO NA UFGD](#)

[A Lei](#) | [Decreto](#) | [Grupo de Trabalho](#) | [SIC](#)

INFORMAÇÃO É PÚBLICA. SIGILO É EXCEÇÃO

Qualquer cidadão interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações.

No pedido (impresso ou virtual), o requerente deverá apenas colocar sua identificação (nome e dados para contato, em princípio) e a especificação da informação solicitada (Art. 10 da Lei 12.527).

A informação que estiver disponível e não seja sigilosa deve ser dada imediatamente. Isso se aplica a dados sobre os cursos ofertados e resultados de editais já divulgados, por exemplo. Não sendo possível o acesso imediato, a UFGD deverá, em até 20 (vinte) dias.

Esse prazo poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, desde que haja justificativa e o requerente seja informado.

CONTATO

SIC - Serviço de Informações ao Cidadão
 Rua João Rosa Goes, 1781, Vila Progresso. CEP: 79.825-070 - Dourados-MS
 Fone: (67) 3410 - 2720
 E-mail: sic@ufgd.edu.br

CALENDÁRIO

J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
							1	2	3	4	
5	6	7	8	9	10	11					
12	13	14	15	16	17	18					
19	20	21	22	23	24	25					
26	27	28	29	30	31						

[CALENDÁRIO COMPLETO](#)

NOSSOS LINKS

- [INÍCIO](#)
- [AÇÕES E PROGRAMAS](#)
- [AUDITORIAS](#)
- [CARTA DE SERVIÇOS](#)

Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados.
 Além disso, na coluna à direita há diversas informações para acesso imediato:

Figura 29 – Página do Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados

NOSSOS LINKS

- [INÍCIO](#)
- [AÇÕES E PROGRAMAS](#)
- [AUDITORIAS](#)
- [CARTA DE SERVIÇOS](#)
- [CONVÊNIOS](#)
- [CONTRATOS](#)
- [DIÁRIAS E PASSAGENS](#)
- [DÚVIDAS FREQUENTES](#)
- [EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA](#)
- [FLUXOGRAMA DA INFORMAÇÃO](#)
- [GRUPO DE TRABALHO](#)
- [GUIA BÁSICO/UFGD](#)
- [INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS](#)
- [INSTITUCIONAL](#)
- [LICITAÇÕES](#)
- [LOCAL DE INFORMAÇÕES](#)
- [PROCESSO ANUAL DE CONTAS](#)
- [SERVIDORES](#)
- [TRANSPARÊNCIA PÚBLICA](#)

Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão da Universidade Federal da Grande Dourados.

Apesar da completude das informações disponibilizadas, a Universidade Federal da Grande Dourados, assim como as outras instituições, possui certa dificuldade em organizar de forma clara os diversos canais pelos quais os cidadãos podem requerer acesso. Esses dados estão espalhados em alguns submenus, como por exemplo, no ícone “local de informações”, localizado na coluna à direita da página. O tópico explica que o pedido pode ser realizado presencialmente e informa o local do Serviço de Informação ao Cidadão. No entanto, não cita outros canais pelos quais a solicitação pode ser realizada. No submenu “SIC”, localizado no menu principal da página, o usuário é direcionado ao *site* do e-SIC. Além disso, existem alguns *links* quebrados na coluna à direita da página do SIC da Universidade Federal da Grande Dourados, como “contratos”, “diárias e passagens”, “execução orçamentária”, “licitações” e “transparência pública”. As informações contidas nesses tópicos são de grande relevância para o monitoramento da instituição. O fato de não estarem disponíveis demonstra que a página não é atualizada e supervisionada com frequência. Além disso, a UFGD não possui seu portal e sua página do Serviço de Informação ao Cidadão adaptadas para a versão *mobile*.

A seguir, tem-se um resumo da análise realizada a respeito da presença da transparência passiva nos sites oficiais das universidades investigadas:

Quadro 17 – Transparência passiva nos sites oficiais das universidades

Universidade	Caminho percorrido pelo cidadão para solicitar a informação no <i>site</i> da instituição	Presença de manuais e explicações a respeito da solicitação de informação
UnB	Portal > Página da Ouvidoria	Não
UFG	Portal > Página do SIC interna	Sim
UFMT	Portal > Página do SIC interna	Sim
UFMS	Portal > e-SIC	Não
UFGD	Portal > Página do SIC interna	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que todas as universidades, de alguma forma, fazem referência ao acesso à informação em seus portais. Três das cinco universidades possuem uma página própria para o Serviço de Informação ao Cidadão, a qual traz manuais e explicações a respeito do pedido de acesso. Ressalta-se que, apesar de fazerem referência ao direito de acesso em seus sítios oficiais, as universidades não dão destaque ao tema na página. A maior parte delas o indicam no rodapé do portal, o qual não é muito visualizado. Apenas a Universidade Federal de Mato Grosso dá maior destaque ao direito de acesso, já que ele se encontra no menu principal do portal.

Mesmo um pouco escondido nos portais das universidades, o caminho de acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão é simples, bastando, na maioria das instituições, que o cidadão clique no campo do portal que especifica o assunto. De forma geral, as universidades não estão devidamente preparadas para os novos usos da *internet* por parte de seu público, vide o fato de que nem todas elas possuem seus portais adaptados para a versão *mobile*.

4.1.6. Indicadores comunicacionais

A LAI possui dimensões comunicacionais, discutidas especialmente por Geraldine e Sousa (2013) e elencadas no capítulo dois. As autoras pontuam que a norma é um aspecto da comunicação pública, já que subsidia o debate e incentiva a participação do cidadão; as informações disponibilizadas por meio da lei podem se constituir como pauta e fonte do jornalismo; a LAI, além disso, estabelece-se como uma política de comunicação em suas vertentes ativa e passiva; e, por último, também se constitui como instrumento de comunicação, no qual a *internet* possui papel fundamental, sendo meio disseminador e facilitador da lei.

Levando em consideração as dimensões trazidas acima, os indicadores comunicacionais da transparência passiva da LAI dessa pesquisa objetivam analisar como acontece a comunicação entre instituição e cidadão por meio dos pedidos de acesso à informação. A norma, configurada como instrumento de comunicação e aspecto da comunicação pública, deve incentivar a participação do cidadão e ser um mecanismo de acesso dele às informações públicas. Dessa forma, o teste de responsividade realizado com as instituições investigadas pretende verificar o tempo e a qualidade de resposta das universidades às solicitações de informação, de modo a saber se realmente há incentivo à participação do cidadão nas questões públicas. Neste tópico também será avaliada a participação dos jornalistas nos primeiros cinco anos de vigência da lei com o objetivo de

verificar se a LAI foi realmente utilizada como pauta e fonte do jornalismo nesse período. É interessante ressaltar que os indicadores comunicacionais se relacionam estreitamente com os digitais no que tange ao uso da lei como instrumento de comunicação, visto que a *internet* possui fundamental importância nesse processo. Nos indicadores digitais, foram pontuadas algumas questões relevantes para o uso da *web* nas solicitações de acesso à informação.

Os testes de responsividade dos Serviços de Informação ao Cidadão de cada universidade compõem-se de três itens:

- Indagação complexa:

Realizou-se no dia 8 de agosto de 2017 uma solicitação, tida como de caráter complexo, aos Serviços de Informação ao Cidadão das universidades. O pedido de acesso enviado por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) refere-se a dados sobre a Lei de Acesso à Informação:

Olá. Gostaria de saber o número de pedidos de acesso à informação no período de maio de 2012 a maio de 2017, assim como o perfil dos solicitantes e o assunto dos pedidos por categoria, caso vocês possuam. Além disso, houve algum período em que o número de pedidos aumentou significativamente? Se sim, é de conhecimento da universidade o motivo desse aumento?

Essa solicitação foi enviada na mesma data e horário para todas as instituições.

- Indagação simples:

Outro pedido de acesso à informação, de caráter mais simples, foi enviado às universidades um dia depois, em 9 de agosto de 2017: “Qual é o atual número de estudantes regularmente matriculados na universidade?”.

A solicitação também foi enviada na mesma data e horário e se refere a uma pergunta simples, que, na verdade, necessita estar disponível no sítio oficial da universidade como parte do conteúdo da transparência ativa, visto que, de acordo com a lei, devem estar disponíveis no sítio oficial da entidade as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. Como é um conteúdo de fácil acesso, quis verificar-se quanto tempo cada universidade levaria para indicar o local em que ele se encontra.

- Conjunto de indagações:

A própria entrevista estruturada, que subsidiou a análise dos indicadores deste capítulo, constituiu-se também como um teste de responsividade, visto que foram utilizados canais institucionais para o envio dela.

A entrevista foi enviada por correio eletrônico às ouvidorias de quatro das cinco universidades no dia 31 de julho de 2017, porém não houve retorno em um prazo de sete dias,

nem ao menos a confirmação de recebimento do e-mail. Optou-se, então, pelo envio de uma solicitação, a respeito da entrevista, às universidades por meio do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (e-OUV) no dia 7 de agosto de 2017. Destaca-se que não foi encontrado o e-mail da ouvidoria da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, de forma que se utilizou o e-OUV já na primeira tentativa, realizada no dia 31 de julho. A resposta foi rápida, o questionário foi respondido em um prazo de dois dias.

O Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal é um canal institucional do setor público com o cidadão. Controlado pela Ouvidoria-Geral da União, este sistema possui prazo de resposta, que deve ser obedecido pelos órgãos federais. Ao contrário do e-mail, que não possui nenhum tipo de fiscalização e pelo qual os órgãos não devem prestar contas, entende-se que a efetividade da resposta pelo e-OUV se dá justamente por conta da obrigatoriedade de retorno ao cidadão.

A Universidade Federal de Mato Grosso possui sistema próprio de ouvidoria, de forma que o e-OUV redirecionou a solicitação a ele. O sistema apresenta um formulário, o qual o solicitante deverá responder. O primeiro campo do sistema, referente ao setor ao qual a informação será direcionada, gera dúvidas, visto que a denominação dos setores está em formato de sigla:

Figura 30 – Formulário de solicitação de informação da Universidade Federal de Mato Grosso

Contato

Destinatário:

Selecione Seleccione
Atendimento GAU
Coordenação CPPD
STI

Seu e-mail:

Mensagem:

Digite os caracteres abaixo:  [\[Nova Imagem \]](#)

Fonte: Página da Secretaria de Tecnologia Educacional da Universidade Federal de Mato Grosso.

O usuário do sistema poderá não saber o que significa cada sigla, de forma que este campo pode tornar-se um impedimento para a conclusão da solicitação. Destaca-se que a

entrevista foi enviada às ouvidorias das universidades não por elas serem responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão, visto que este é um dos questionamentos da pesquisa, mas por elas serem o canal mais próximo de contato com o cidadão. De acordo com Cardoso (2010, p. 14):

Em que pese alguma descrença, em função de sua pouca autonomia, a ouvidoria pública vem se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Isto porque o ouvidor, gradativamente, tem acrescentado à sua função inicial do *ombudsman* o papel de mediador entre a organização e a sociedade, a fim de garantir a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal.

Os prazos de resposta das entrevistas foram os seguintes:

Quadro 18 – Prazo de resposta das entrevistas enviadas às universidades

Universidade	Data de envio	Data da resposta	Prazo de resposta
UnB	7/8/2017	14/8/2017	7 dias
UFG	7/8/2017	22/8/2017	15 dias
UFMT	7/8/2017	5/9/2017	29 dias
UFMS	31/7/2017	3/8/2017	3 dias
UFGD	7/8/2017	8/8/2017	1 dia

Fonte: Elaboração própria.

O período de retorno da Universidade de Brasília em relação à indagação complexa, realizada por meio do e-SIC, foi de vinte dias, ou seja, a instituição utilizou o prazo máximo da LAI para dar o retorno. Como resposta, enviou o relatório de dados extraído do e-SIC, ao qual qualquer cidadão possui acesso. A indagação simples foi respondida em quatorze dias. Neste caso, a Universidade de Brasília retornou com o número total de matriculados, sem indicar maiores detalhes. Além disso, o tempo de resposta da entrevista, encaminhada pelo e-OUV, foi de uma semana, sendo que o prazo máximo de resposta por este canal também é de vinte dias.

A Universidade Federal de Goiás levou o mesmo tempo que a UnB para retornar a pergunta complexa, vinte dias. A resposta foi a mesma: relatório de dados extraído do e-SIC. A pergunta simples foi respondida em treze dias. A Universidade Federal de Goiás indicou o *link* do *site* onde está disponível a resposta, o qual traz números detalhados de graduação, pós-graduação, sexo, região, data de ingresso e faixa etária. A entrevista foi respondida em duas semanas.

A pergunta mais complexa foi respondida pela Universidade Federal de Mato Grosso em seis dias, a qual também enviou o relatório de dados do e-SIC. A pergunta mais simples, em vinte dias. A universidade enviou em anexo a resposta do setor responsável pela questão, a qual traz o número total de matriculados com a observação de que o quantitativo se refere a alunos de graduação presencial e à distância e de pós-graduação. Além disso, esta universidade foi a que mais demorou para retornar a entrevista, levando vinte e nove dias.

Justamente a única universidade que possui sistema próprio de ouvidoria foi aquela que não retornou à solicitação de entrevista por meio do mecanismo. Para que a Universidade Federal de Mato Grosso respondesse à pesquisa foram necessárias diversas tentativas. Primeiramente, tentou-se contato pelo número de telefone do setor responsável pelo formulário da ouvidoria. Não havendo quem atendesse, ligou-se para o telefone geral da universidade, o qual não estava funcionando. Após isso, verificou-se a existência de contato via rede social *on-line* (especificamente *Facebook*), mas a universidade não possuía perfil institucional em tal plataforma à época. Enviou-se então um e-mail ao Serviço de Informação ao Cidadão, o qual é destinado para solicitação de informações. Não havendo resposta, insistiu-se com o setor via telefone no dia 4 de setembro de 2017. Após sete tentativas, a equipe atendeu à ligação e um dia depois respondeu à entrevista. Pode-se inferir, desse modo, que o mecanismo de contato com o cidadão da Universidade Federal de Mato Grosso é falho desde o primeiro contato, via formulário de solicitação, até o retorno, vide as diversas tentativas de comunicação.

O prazo de resposta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul em relação à indagação complexa foi de apenas um dia. Esta instituição, como as universidades citadas anteriormente, também enviou como resposta o relatório de dados do e-SIC. A indagação simples foi respondida em vinte e dois dias. A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul indicou o número de estudantes da graduação e da pós-graduação. O prazo de retorno da entrevista foi o mais rápido de todas as universidades, apenas três dias.

O retorno da Universidade Federal da Grande Dourados em relação à indagação complexa foi dado em quatorze dias e o da indagação simples, em um dia. Em resposta àquela, a universidade também enviou o relatório de dados do e-SIC. Já em resposta a esta, a Universidade Federal da Grande Dourados apresentou informações detalhadas, indicando o número de estudantes por categorias de graduação presencial, graduação à distância e alunos especiais de graduação, no entanto, não incluiu no total de matriculados os alunos de pós-graduação. O prazo de resposta da entrevista também foi de um dia.

Em resumo, têm-se os prazos de resposta complexa e simples no quadro a seguir:

Quadro 19 – Prazo de resposta das solicitações de informação

Universidade	Tempo de resposta - solicitação complexa	Tempo de resposta - solicitação simples
UnB	20 dias (retorno no dia 28/8/2017)	14 dias (retorno no dia 23/8/2017)
UFG	20 dias (retorno no dia 28/8/2017)	13 dias (retorno no dia 22/8/2017)
UFMT	6 dias (retorno no dia 14/8/2017)	20 dias (retorno no dia 29/8/2017)
UFMS	1 dia (retorno no dia 9/8/2017)	22 dias (retorno no dia 31/8/2017)
UFGD	14 dias (retorno no dia 22/8/2017)	1 dia (retorno no dia 10/8/2017)

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, pelo quadro 19, que a UnB e a UFG utilizaram o último dia de prazo para responderem a solicitação complexa. Todas as universidades enviaram como resposta o relatório disponível no e-SIC, o qual basta ser extraído do sistema. Este relatório é de domínio público, de forma que qualquer pessoa pode ter acesso a ele sem necessariamente realizar um pedido de acesso à informação. Percebe-se demora no prazo de resposta da UnB, da UFG e da UFGD, as quais, apesar de terem a informação, esperaram vários dias para darem retorno. A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul atendeu o pedido no dia seguinte à solicitação complexa e apresentou basicamente o mesmo relatório que outras universidades demoraram vinte dias para apresentar.

É relevante ressaltar que o pedido complexo realizado se compõe de algumas perguntas: número de pedidos de acesso, perfil dos solicitantes, assunto dos pedidos por categoria, período em que o número de pedidos aumenta significativamente e conhecimento da universidade quanto a esse aumento. A quantidade de perguntas realizadas propositalmente pretende verificar a atenção dispensada ao retorno de cada uma delas por parte do Serviço de Informação ao Cidadão, visto que o cidadão tende a realizar mais de uma pergunta conforme verificado nos relatórios extraídos do e-SIC, analisados nos indicadores processuais.

As três primeiras questões feitas são supridas com os relatórios do e-SIC, mas as duas últimas necessitam de uma avaliação por parte do Serviço de Informação ao Cidadão da

universidade. UnB, UFG, UFMS e UFGD responderam a todas as perguntas. A UFMT somente enviou o relatório do e-SIC sem, no entanto, responder se houve um aumento dos pedidos e o porquê deste aumento.

Em relação à solicitação simples, a única universidade que retornou em um prazo aceitável, levando em consideração que a informação requerida é um dado que deveria estar presente no sítio oficial como parte das perguntas frequentes, foi a Universidade Federal da Grande Dourados, que demorou um dia para retornar. Ressalta-se que a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul extrapolou o prazo de resposta, o que nem ao menos foi comunicado ao requerente. No decreto nº 7.724 (Brasil, 2012) consta que “Art. 16. O prazo para resposta do pedido poderá ser prorrogado por dez dias, mediante justificativa encaminhada ao requerente antes do término do prazo inicial de vinte dias”. Essa justificativa não foi encaminhada e o prazo não consta como prorrogado.

Percebe-se que as universidades em questão ainda possuem certa dificuldade em disponibilizar a informação requerida em um curto prazo, visto que os dois pedidos de acesso realizados não se referiam a informações incomuns às universidades e, vide o retorno especialmente da solicitação mais complexa, as próprias instituições prezam por disponibilizar informações que têm a mão, como os relatórios do e-SIC. Ressalta-se que a maioria das universidades respondeu às solicitações em um período superior a dez dias..

Em relação ao uso da Lei de Acesso à Informação por jornalistas, tem-se, de acordo com os relatórios extraídos do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC, que os profissionais da notícia constituem parcela pequena na realização de pedidos de informação.

Quadro 20 – Porcentagem de jornalistas que realizam pedidos de acesso à informação

Universidade	Representação no total de solicitantes
UnB	1,61%
UFG	1,99%
UFMT	1,50%
UFMS	2,02%
UFGD	2,96%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que a Universidade Federal da Grande Dourados possui a maior porcentagem de jornalistas realizando solicitações de informação, quantitativo esse que não chega a 5%. Os números podem estar atrelados ao fato de que a categoria, no período analisado, não estava preparada para lidar com a lei. Como ressaltam Sousa e Geraldles (2016, p. 16):

Outro aspecto que pode prejudicar o aproveitamento da LAI é que os dados não vêm “mastigados”. Muitas vezes, eles vêm fechados, o que torna muito difícil seu cruzamento e estabelecimento de variáveis. Nesse aspecto, seguramente o relacionamento com as assessorias de comunicação deixa saudade, visto que também é seu papel facilitar essa compreensão dos dados. Escapando dessa mediação, muitos jornalistas podem se ver diante de dados e planilhas nada palatáveis. Além do mais, muitos desses dados não parecem compreensíveis para profissionais que não foram treinados ou estão familiarizados com eles. Outra alteração na rotina produtiva é a necessidade de formação dos jornalistas para entender e transmitir os dados que a LAI permite acessar.

Além disso, o prazo de resposta da LAI é extenso para a rotina do jornalismo. A norma solicita 20 dias de retorno, prorrogáveis por mais dez, fato que pode diminuir o uso da LAI pelos jornalistas, vide o imediatismo da profissão.

Outro ponto relacionado ao pequeno quantitativo indicado no relatório é que os jornalistas podem estar utilizando o anonimato nos pedidos de acesso. Por investigarem informações que, muitas vezes, vão contra a administração pública, os profissionais podem ter receio de algum tipo de represália, optando pela não identificação. A organização não-governamental Artigo 19 (2018, p. 10) trouxe, em uma de suas publicações, caso internacional que exemplifica a situação:

A identificação do requerente também é motivo de preocupação fora do Brasil. Um caso recente que exemplifica essa realidade é o do jornalista eslovaco Jan Kuciak, assassinado junto com sua esposa em fevereiro deste ano. Kuciak investigava secretamente os desvios de dinheiro público supostamente cometidos por um grupo mafioso italiano infiltrado na Eslováquia e fazia amplo uso da lei de acesso à informação de seu país para conseguir os dados necessários à sua investigação. Segundo presume o editor do jornal onde Kuciak trabalhava, seus dados pessoais foram vazados por algum dos servidores do governo e chegaram nas mãos dos criminosos, que, temendo que ele pudesse chegar às informações que os incriminavam, teriam determinado seu assassinato.

Verifica-se, portanto, que os jornalistas brasileiros podem usar o recurso do anonimato para própria proteção, de modo que o número de profissionais da categoria que utilizam a norma pode ser maior do que aquele exposto nos relatórios do e-SIC. A utilização do anonimato pode se relacionar não somente ao medo de represálias, mas até mesmo ao fato de que servidores públicos podem dificultar o acesso das informações a jornalistas, quando estes se identificam. Vê-se, portanto, que há diversas questões envolvidas no uso da Lei de Acesso à Informação por estes profissionais.

Os indicadores comunicacionais aqui dispostos permitiram inferir que falta agilidade no retorno aos pedidos de informação realizados pelos cidadãos. Essa agilidade é relevante para incentivar o maior uso da norma, visto que, quando uma instituição demora cerca de

vinte dias ou mais para responder a uma solicitação, o cidadão se sente desestimulado a utilizar o mecanismo.

O uso da LAI como pauta e fonte do jornalismo parece ser, em um primeiro momento, pequeno nas universidades federais do Centro-Oeste. A parcela de profissionais da categoria que solicitam informações por meio da norma é mínima, entretanto, como discutido anteriormente, pode haver a possibilidade da realização de pedidos de acesso anonimamente. A organização burocrática das universidades federais, divididas em diversas instâncias colegiadas, pode fazer com que haja pouco interesse por parte do jornalista em investigar essas instituições. O tempo de resposta também pode ser um fator impeditivo.

4.2. Análise comparativa e perspectivas

É relevante e necessário comparar os dados trazidos pelos indicadores para que se tenha uma visão macro da situação da transparência passiva da LAI nas universidades federais da região Centro-Oeste. A comparação também pode trazer dicas e perspectivas da evolução do tema nos próximos anos, além, é claro, de permitir constatar limites e possibilidades da LAI nas universidades, problema-chave da presente pesquisa. Como citado em capítulos anteriores, a questão da transparência nas instituições de ensino é fundamental:

Tendo em vista que o decreto nº 7.724 busca disciplinar a aplicação da lei nº 12.527 no âmbito do Poder Executivo federal, subentende-se que as universidades públicas federais, ligadas ao Poder executivo por meio de seu vínculo de subordinação ao Ministério da Educação, estão implicadas nessa obrigatoriedade. Por outro lado, 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. Do mesmo modo, enquanto instituição de natureza pública, as universidades públicas federais produzem “informações/documentos/dados” de natureza pública (RODRIGUES, 2013, p. 432).

Portanto, investigar a transparência passiva nas universidades é colaborar para sua prestação de contas e também para a transparência da administração pública. A seguir, serão analisados, de forma comparativa, os dados trazidos em cada um dos indicadores debatidos na seção anterior. Buscando facilitar a análise comparativa, elencou-se as principais informações trazidas por cada indicador em quadros.

Os indicadores administrativos permitem constatar que o principal setor que abarca o Serviço de Informação ao Cidadão é a ouvidoria. Além disso, é possível verificar que os setores de arquivo e o de tecnologia também podem estar ligados ao gerenciamento da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação, o que pode se constituir como uma

possibilidade de desenvolvimento da norma em outras dimensões, como a criação de novos canais digitais de recebimento de pedidos, por parte da área de tecnologia, e uma melhor gestão das informações, por parte do setor de arquivo.

A maioria dos recursos humanos envolvidos com a LAI possui nível superior, como é possível depreender do quadro 21. Três das cinco universidades possuem funcionários com graduação e pós-graduação completas. A formação do corpo de trabalhadores pode influenciar a maneira pela qual este gerencia o Serviço de Informação ao Cidadão. Essa perspectiva não foi trabalhada na presente pesquisa, mas pode ser desenvolvida em estudos posteriores.

Um limite encontrado nestes indicadores é o fato de que a maioria das universidades não possui organograma para o Serviço de Informação ao Cidadão, o que revela que o setor não está presente documentalmente na estrutura organizacional das instituições. Essa situação pode se constituir como um problema do ponto de vista legal e também do ponto de vista hierárquico.

Quadro 21 – Quadro comparativo dos indicadores administrativos nas universidades

Indicadores administrativos	
Universidade de Brasília	SIC ligado à Ouvidoria; maioria dos funcionários possui graduação e pós-graduação; SIC não possui organograma.
Universidade Federal de Goiás	SIC ligado ao Centro de Informação, Documentação e Arquivo; metade dos funcionários possui graduação; menos da metade possui pós-graduação; setor que abriga o SIC possui organograma.
Universidade Federal de Mato Grosso	SIC ligado à Secretaria de Tecnologia Educacional; maioria dos funcionários possui graduação; menos da metade possui pós-graduação; SIC não possui organograma.
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	SIC ligado à ouvidoria; metade possui graduação e pós-graduação; SIC possui organograma.
Universidade Federal da Grande Dourados	SIC ligado à Ouvidoria; maioria possui

	graduação e pós-graduação; SIC não possui organograma.
--	--

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos indicadores organizacionais, que permitem compreender melhor os fatores que influenciam o trabalho de responder os pedidos de informação ao cidadão, é possível verificar que apenas duas universidades se sentem sobrecarregadas com as funções decorrentes da implantação da Lei de Acesso à Informação. Essa sobrecarga pode influenciar negativamente o retorno dado ao cidadão, constituindo-se como um limite ao correto funcionamento da norma. Por exemplo, no prazo de resposta aos pedidos, que pode ser demasiado longo, como verificado nos indicadores processuais e comunicacionais.

Não parece haver, em um primeiro momento, resistência dos setores responsáveis pela guarda das informações em repassar estes dados ao Serviço de Informação ao Cidadão, visto que apenas uma universidade apontou que há essa resistência. O relacionamento com estes setores pode se constituir como uma possibilidade de desenvolvimento da transparência passiva da LAI, se houver um interesse do próprio Serviço de Informação ao Cidadão em procurá-los ativamente para disponibilizar informações por meio da transparência ativa. Quatro universidades indicaram que fazem a gestão das informações que chegam no Serviço de Informação ao Cidadão. Essa gestão pode, futuramente, inspirar pautas na transparência ativa.

Quadro 22 – Quadro comparativo dos indicadores organizacionais nas universidades

Indicadores organizacionais	
Universidade de Brasília	SIC não sobrecarregado; setores são resistentes ao repasse de informações; há gestão da informação.
Universidade Federal de Goiás	SIC sobrecarregado; setores pouco resistentes ao repasse de informações; há gestão da informação.
Universidade Federal de Mato Grosso	SIC não sobrecarregado; setores nada resistentes ao repasse de informações; não há gestão da informação.
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	SIC não sobrecarregado; setores não são resistentes ao repasse de informações; há gestão da informação.

Universidade Federal da Grande Dourados	SIC sobrecarregado; setores não são resistentes ao repasse de informações; há gestão da informação.
---	---

Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores processuais apontam que a Universidade de Brasília é a que recebe o maior número de pedidos. Também é esta instituição que possui a maior comunidade acadêmica, como pode ser verificado por meio do quadro 10. O volume de solicitações pode estar atrelado ao tamanho da estrutura da universidade: quanto maior ela é, mais responsabilidades, atividades e recursos estão envolvidos e, por conseguinte, mais pedidos de informação gera.

Percebe-se, além disso, que o quantitativo de pedidos negados em cada universidade é menor do que 10% da quantidade total de solicitações de acesso em cada uma delas, o que parece indicar um esforço das instituições em responder os cidadãos, fornecendo a eles as informações solicitadas.

Uma situação recorrente, de acordo com o quadro 23, é o fato de as solicitações serem constituídas por mais de uma pergunta. Os solicitantes costumam buscar mais de uma informação ao realizar o pedido e é importante que as instituições se atentem a todos os questionamentos na hora de respondê-los, de modo que todas as informações solicitadas sejam realmente disponibilizadas. O procedimento para obter acesso costuma ser demorado, conforme demonstram o quadro abaixo e os indicadores comunicacionais, e os cidadãos procuram encurtar o período de resposta enviando mais de uma questão em um só pedido ao invés de fazerem duas ou mais solicitações. Portanto, uma das possibilidades da transparência passiva é o novo uso que os próprios cidadãos fazem dela.

Outro ponto trazido pelos indicadores processuais trata-se do que é disponibilizado efetivamente no sítio oficial da universidade em relação à transparência passiva da LAI. Há certa confusão nas orientações passadas ao usuário sobre como solicitar acesso, quais dados pessoais são necessários, entre outras questões. Não há uniformidade nas páginas de *internet* das instituições investigadas em relação ao assunto. Algumas nem trazem explicitamente quais são os canais disponibilizados ao cidadão para solicitações de acesso à informação, o que se caracteriza como um limite ao bom funcionamento do recurso.

Uma outra possibilidade da Lei de Acesso à Informação é o intercâmbio entre transparência ativa e passiva. Os pedidos de informação podem inspirar temas na transparência ativa. A transparência passiva também pode influenciar as decisões da gestão

universitária, visto que, sabendo quais são as solicitações mais recorrentes do cidadão, a administração pode tomar medidas que facilitem a transparência da universidade.

O processo interno para receber a informação, registrá-la, encaminhá-la para o setor responsável e respondê-la para o cidadão não parece ser um limite nas instituições investigadas. Apenas uma universidade entende esse caminho interno que a informação percorre como complexo. A burocracia, portanto, não é um entrave ao bom funcionamento da transparência passiva, vide o fato de, na maioria das universidades, o processo interno de disponibilização das informações ser simples e de não haver resistência dos setores para repassá-las, como elencado nos indicadores citados anteriormente.

Quadro 23 – Quadro comparativo dos indicadores processuais nas universidades

Indicadores processuais	
Universidade de Brasília	1647 pedidos recebidos no período analisado e 90 negados, em sua maioria, por serem genéricos; média de 2 perguntas por pedido; maioria dos pedidos sobre assistência estudantil; tempo médio de resposta de 26 dias; não ocorre intercâmbio entre transparência ativa e passiva; transparência passiva não influencia as decisões da gestão da universidade; processo interno para disponibilização da informação entendido pelo SIC como complexo.
Universidade Federal de Goiás	962 pedidos recebidos no período analisado e 60 negados, em sua maioria, por serem genéricos; média de 3 perguntas por pedido; maioria dos pedidos sobre educação superior; tempo médio de resposta de 25 dias; ocorre intercâmbio entre transparência ativa e passiva; transparência passiva influencia as decisões da gestão da universidade; processo interno para disponibilização da informação entendido pelo SIC como simples.

Universidade Federal de Mato Grosso	533 pedidos recebidos no período analisado e 16 pedidos negados, em sua maioria, por serem genéricos; média de 2 perguntas por pedido; maioria dos pedidos sobre educação superior; tempo médio de resposta de 18 dias; ocorre intercâmbio entre transparência ativa e passiva; transparência passiva influencia as decisões da gestão da universidade; processo interno para disponibilização da informação entendido pelo SIC como simples.
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	451 pedidos recebidos no período analisado e 17 pedidos negados relativos a dados pessoais, em sua maioria; média de 2 perguntas por pedido; maioria dos pedidos sobre assistência estudantil; tempo médio de resposta de 33 dias; ocorre intercâmbio entre transparência ativa e passiva; transparência passiva influencia as decisões da gestão da universidade; processo interno para disponibilização da informação entendido pelo SIC como simples.
Universidade Federal da Grande Dourados	300 pedidos recebidos no período analisado e 1 negado por necessitar de tratamento adicional; média de 3 perguntas por pedido; maioria dos pedidos sobre educação superior; tempo médio de resposta de 13 dias; ocorre intercâmbio entre transparência ativa e passiva; transparência passiva influencia as decisões da gestão da universidade; processo interno para disponibilização da informação entendido pelo SIC como simples.

Características gerais	Faltam informações nas páginas dos SICs sobre dados pessoais necessários para solicitar acesso e sobre quais canais são disponibilizados para fazer o pedido. Há incongruências entre o que é falado na entrevista sobre tal assunto e o que consta efetivamente nos <i>sites</i> .
------------------------	---

Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores demográficos demonstram que a maior parte dos pedidos de acesso relacionados a cada universidade investigada advém de cidadãos que se localizam no mesmo estado das instituições de ensino, o que leva a crer que a própria comunidade acadêmica realiza os pedidos, especialmente levando em consideração que o maior público da transparência passiva nas instituições investigadas, de acordo com o quadro 24, são os servidores públicos e as universidades possuem, em sua equipe, essa categoria de trabalhadores.

Em pesquisa desenvolvida por Matos (2018), a LAI foi analisada na perspectiva de seu uso por servidores públicos para se informar sobre benefícios em seu órgão de origem. O autor apontou, por exemplo, que alguns trabalhadores utilizam a norma para tirar dúvidas sobre política de recursos humanos da instituição, práticas de funcionamento do órgão percebidas por eles como incorretas, regras internas, indicadores de desempenho institucional, entre outros. A utilização desse recurso se deve, especialmente, ao não-retorno por parte da instituição por meio dos canais institucionais, como telefone e e-mail.

Levando em consideração o estudo relatado acima, o fato de os principais solicitantes de informação das universidades se localizarem no mesmo estado delas e pertencerem a uma categoria de trabalhadores presente nelas leva a crer que a própria comunidade acadêmica realiza os pedidos. Uma hipótese é de que os próprios servidores e estudantes das universidades estejam requerendo informações sobre assuntos que sejam de seu interesse direto.

Um limite identificado por meio dos indicadores demográficos é o pouco uso da Lei de Acesso à Informação por mulheres, já que a maioria dos pedidos é realizada por homens. O nível de instrução influencia diretamente na realização dos pedidos de acesso, levando em consideração que a maioria dos solicitantes possui nível superior. Inicialmente, pensou-se que a pouca participação de mulheres na realização de pedidos se devia ao fato de que elas possuem um nível de instrução menor do que os homens, mas pesquisa realizada pelo IBGE

(2017) mostra que a taxa de analfabetismo entre as mulheres é menor (6,8%) do que entre os homens (7,1%). Além disso, a mesma pesquisa afirma que o gênero feminino está mais presente (26,8%) no ensino superior que o masculino (19,7%). Dessa forma, entende-se que é relevante averiguar em estudos posteriores o porquê de tal participação feminina.

Quadro 24 – Quadro comparativo dos indicadores demográficos nas universidades

Indicadores demográficos	
Universidade de Brasília	Maioria dos solicitantes são servidores públicos federais, moram no Distrito Federal, são do sexo masculino e possuem ensino superior.
Universidade Federal de Goiás	Maioria dos solicitantes são servidores públicos federais, moram no Goiás, são do sexo masculino e possuem ensino superior.
Universidade Federal de Mato Grosso	Maioria dos solicitantes são servidores públicos federais, moram no Mato Grosso, são do sexo masculino e possuem ensino superior.
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Maioria dos solicitantes são servidores públicos federais, moram no Mato Grosso do Sul, são do sexo masculino e possuem ensino superior.
Universidade Federal da Grande Dourados	Maioria dos solicitantes são servidores públicos federais, moram no Mato Grosso do Sul, são do sexo masculino e possuem ensino superior.

Fonte: Elaboração própria.

Levando em consideração que grande parte da implantação da LAI se dá por meio da *internet*, os indicadores digitais permitem verificar limites e possibilidades de uso deste espaço. Primeiramente, é possível identificar que os portais das universidades federais do Centro-Oeste não dispensam muita atenção ao tema, já que o *link* de acesso às páginas do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC se encontra, na maioria das instituições, em seu rodapé. Encontrar a página para solicitar informação, portanto, já se caracteriza como um limite.

As páginas próprias do SIC de cada universidade trazem informações relevantes para a solicitação de informações, entretanto, não estão adaptadas para versão *mobile*, em sua maioria, o que também pode se caracterizar como um limite ao bom funcionamento da transparência passiva, já que a grande maioria da população utiliza o aparelho móvel celular para acessar a *internet*, como apontado no capítulo dois.

Quadro 25 – Quadro comparativo dos indicadores digitais nas universidades

Indicadores digitais	
Universidade de Brasília	Portal apresenta <i>link</i> para o Serviço de Acesso à Informação no rodapé; universidade insere Serviço de Informação ao Cidadão na página da Ouvidoria; página da Ouvidoria é adaptada para a versão <i>mobile</i> .
Universidade Federal de Goiás	Portal apresenta <i>link</i> para o Serviço de Acesso à Informação no rodapé; universidade possui página própria para o Serviço Informação ao Cidadão; página própria do SIC é adaptada para a versão <i>mobile</i> .
Universidade Federal de Mato Grosso	Portal apresenta <i>link</i> para o Serviço de Acesso à Informação no menu principal; universidade possui página própria para o Serviço Informação ao Cidadão; página própria do SIC não é adaptada para a versão <i>mobile</i> .
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Portal apresenta <i>link</i> para o Serviço de Acesso à Informação no rodapé; universidade não possui página própria para o Serviço de Informação ao Cidadão.
Universidade Federal da Grande Dourados	Portal apresenta <i>link</i> para o Serviço de Acesso à Informação no rodapé; universidade possui página própria para o Serviço Informação ao Cidadão; página

	própria do SIC não é adaptada para a versão <i>mobile</i> .
--	---

Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores comunicacionais, por sua vez, permitem identificar como limite da transparência passiva da LAI nas universidades do Centro-Oeste o tempo de resposta para que uma solicitação de informação seja respondida. As solicitações de informação realizadas para fins dessa pesquisa demonstram que o período de resposta é realmente demorado, vide o tempo de retorno de cada universidade elencado no quadro 26. Como instrumento de comunicação e ferramenta para participação do cidadão nos assuntos de interesse público, a Lei de Acesso à Informação precisa atender o cidadão de forma célere, incentivando-o a utilizá-la. Além disso, o atendimento aos questionamentos do solicitante precisa ser realizado de forma integral. A maioria das universidades investigadas atendeu a todos os questionamentos dos pedidos enviados.

Outro ponto destacado pelos indicadores comunicacionais é a questão da participação dos jornalistas nos pedidos de acesso. De acordo com os dados coletados, a atuação dessa categoria é bem pequena em todas as instituições investigadas. Entretanto, como destacado anteriormente, é possível que estes profissionais estejam usando o recurso do anonimato para realizar as solicitações por questões de segurança e até mesmo para que o pedido seja realmente atendido. Como não é possível fazer esta verificação, entende-se que a utilização da LAI como fonte para matérias noticiosas ainda não é uma realidade em relação às universidades.

Quadro 26 – Quadro comparativo dos indicadores comunicacionais nas universidades

Indicadores comunicacionais	
Universidade de Brasília	Entrevista respondida em uma semana; indagação complexa respondida em 20 dias; indagação simples respondida em duas semanas; conjunto de indagações respondido de forma completa; jornalistas perfazem 1,61% do público que solicita acesso às informações
Universidade Federal de Goiás	Entrevista respondida em duas semanas; indagação complexa respondida em 20 dias; indagação simples respondida em duas

	semanas; conjunto de indagações respondido de forma completa; jornalistas perfazem 1,99% do público que solicita acesso às informações.
Universidade Federal de Mato Grosso	Entrevista respondida em um mês; indagação complexa respondida em uma semana; indagação simples respondida em 20 dias; conjunto de indagações respondido de forma incompleta; jornalistas perfazem 1,50% do público que solicita acesso às informações.
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Entrevista respondida em 3 dias; indagação complexa respondida em 1 dia; indagação simples respondida em três semanas; conjunto de indagações respondido de forma completa; jornalistas perfazem 2,02% do público que solicita acesso às informações.
Universidade Federal da Grande Dourados	Entrevista respondida em 1 dia; indagação complexa respondida em duas semanas; indagação simples respondida em 1 dia; conjunto de indagações respondido de forma completa; jornalistas perfazem 2,96% do público que solicita acesso às informações.

Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores de transparência passiva construídos para este estudo permitem investigar diversas frentes de atuação do tema nas universidades. Alguns limites ao correto funcionamento do mecanismo, bem como possibilidades de desenvolvimento dele foram identificados. Espera-se que a pesquisa possa contribuir para o progresso da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais, as quais, por suas peculiaridades, enfrentam desafios diversos em comparação a outros entes da administração pública.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo realizar uma análise dos limites e possibilidades da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste, de forma a entender como a LAI, promulgada em 2011, vem sendo aplicada nestas instituições e de que forma vem interferindo e provocando mudanças no setor público, especificamente nas instituições de ensino investigadas. Os objetivos específicos da pesquisa foram: mapear como a transparência passiva vem sendo gerenciada nas universidades federais do Centro-Oeste; compreender se o cidadão que solicita acesso a informações nas universidades federais do Centro-Oeste é atendido, nos termos da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação; e construir indicadores de avaliação da transparência passiva nessas instituições. Estes objetivos também foram alcançados ao longo dos capítulos da pesquisa.

No primeiro capítulo, apresentou-se, de forma introdutória, o contexto de desenvolvimento da pesquisa, a metodologia elaborada para ela, bem como a estrutura do estudo. Já na primeira seção do segundo capítulo realizou-se uma discussão conceitual a respeito de duas definições-chaves para o entendimento da transparência: publicidade e direito à informação. A primeira definição se relaciona à publicização de documentos públicos e seu conhecimento por parte dos cidadãos. Como discutido no capítulo, significa atrelar os cidadãos às decisões governamentais. A publicidade requer debate, discussão, controle social e, além disso, mecanismos de responsabilização de sujeitos públicos. A *accountability* e a comunicação pública, como partes essenciais desse processo de exercício de autoridade cidadã, também foram investigadas, assim como o nível de educação, que proporciona maior ou menor capacidade de as pessoas acessarem e utilizarem informações públicas.

O segundo conceito-chave discutido no segundo capítulo foi o direito à informação. Disposto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, este direito pressupõe outros, como o de inclusão digital e o de educação. No Brasil, apenas começou a ser levado em consideração após a redemocratização do Estado. O conceito se materializa principalmente nas leis de acesso à informação, que propiciam conteúdo para o debate e munem a sociedade de materiais relevantes para a defesa do interesse público frente às ações governamentais. A Lei de Acesso à Informação brasileira representou, como destacado na seção, um grande progresso em termos de legislação e de direitos do cidadão. Especialmente por meio da transparência passiva, tema desta pesquisa, a norma alcançou diretamente o cidadão, proporcionando a ele a chance de influir diretamente nas questões públicas.

Na segunda seção do capítulo dois, debateu-se acerca da transparência nos dias atuais, discutindo suas características, seus benefícios e também as dificuldades que enfrenta. Relacionada à abertura de informações por parte do Estado e à vigilância por parte do público, a transparência foi discutida levando-se em consideração diversos autores. Disciplinamento de representantes, melhores decisões do Estado e maior confiança no governo por parte dos cidadãos foram alguns dos benefícios da transparência elencados. Por outro lado, a pouca autonomia da administração pública para propor avanços, a importância da confidencialidade de algumas decisões e o excesso de informações divulgadas, muitas vezes sem importância, foram citados como argumentos contra a transparência. Por meio da seção, foi possível inferir que o conceito possui suas vantagens e desvantagens e, além disso, depende de outras questões, como seu próprio grau de aplicação, *accountability*, boa governança e democracia. O grau de escolaridade do cidadão e seu interesse pelas questões públicas também são relevantes para entender a real efetividade da transparência.

A transparência digital foi ressaltada na terceira seção do capítulo dois, já que ela representa uma nova dimensão da transparência pública e possui fundamental importância na aplicação da própria LAI. Por meio dos usos digitais da transparência, o contato do cidadão com a administração pública parece tornar-se mais próximo. Entretanto, esse contato ainda enfrenta alguns obstáculos, que vão desde a ausência de políticas voltadas para a democratização do acesso à *internet*, passando pela efetiva disponibilização de dados pela administração pública na *web*, até outras questões de ordem cognitiva. A implantação dos dados abertos também foi tratada como grande conquista para a sociedade brasileira. Por meio dos dados abertos, tornam-se possíveis o maior controle social do Estado, a proposição de melhorias por parte do Cidadão e a facilitação da comunicação entre os órgãos públicos. Além disso, tem-se os dados abertos de pesquisa, que, no contexto universitário, são de grande auxílio para o desenvolvimento de pesquisas cada vez melhores.

O capítulo três traz um apanhado sobre as bases normativas da Lei de Acesso à Informação, de forma geral, e da transparência passiva, de modo específico. Portarias, leis e decretos fundamentais para a construção e implementação do direito à informação no Brasil foram comentados. Destacou-se o advento do Serviço de Informação ao Cidadão como mecanismo relevante para o gerenciamento da transparência passiva e também foi realizado um esboço resumido da situação da informação na administração pública brasileira, ressaltando seu caráter formalista e patrimonialista e suas consequências, como a utilização pelo cidadão do “jeitinho” para superar a burocracia.

As duas próximas seções do capítulo três apresentaram detalhadamente a metodologia da pesquisa, explicando as categorias de análise da transparência passiva nas universidades investigadas, que são os indicadores, e as técnicas de pesquisa utilizadas na coleta dos dados: pesquisa bibliográfica; entrevista estruturada com os representantes do Serviços de Informação ao Cidadão; análise documental dos relatórios extraídos do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal; teste de responsividade dos SICs para solicitação de informação; e navegação orientada nos sítios oficiais das instituições. Todas essas fontes de evidências são relevantes para o método de pesquisa escolhido, que foi o estudo de caso exploratório.

A quarta seção do capítulo três apresenta características das universidades federais brasileiras, seu histórico de formação, de modo a entender o porquê da estrutura que possuem atualmente. Como foi possível depreender, uma trajetória de resistência marca essas instituições, visto que desde o período colonial sofreram grande oposição. Outros intervalos históricos também exerceram controle e cerceamento sobre sua atuação, como durante o regime militar. Além disso, sua autonomia é constantemente ameaçada. A seção ressalta outras questões que se constituem como entraves ao seu pleno funcionamento, como a má comunicação entre a comunidade acadêmica, a dissociação entre ensino, pesquisa e extensão na prática e as constantes mudanças de ordem política que influenciam essas instituições.

Apesar das dificuldades, as universidades são caracterizadas por se constituírem como espaço de diálogo, progresso e desenvolvimento de novas ideias. Possuem responsabilidade como locais de capacitação da sociedade e de superação dos desafios da realidade em que se situam. É essencial, além disso, que o cidadão esteja a par do que acontece no contexto universitário para que contribua com ele. O capítulo destaca a necessidade de essas instituições desenvolverem canais de mais comunicação e transparência com a sociedade para que esta compreenda melhor o seu papel e auxilie efetivamente em seu desenvolvimento.

Esta seção também cita as especificidades das instituições analisadas nesta pesquisa, que são a Universidade de Brasília, a Universidade Federal de Goiás, a Universidade Federal de Mato Grosso, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a Universidade Federal da Grande Dourados. Nesta parte do estudo, foi possível compreender a estrutura de funcionamento destas instituições, sua dinâmica e histórico. Destaca-se ainda a relevância dos conselhos superiores de cada uma delas como instâncias máximas de discussão e decisão sobre assuntos atinentes à comunidade.

O quarto capítulo apresenta os indicadores de análise para compreender os limites e possibilidades da transparência passiva, indicadores esses que se constituem como um dos objetivos específicos da pesquisa. São eles: a) indicadores administrativos, relacionados à estrutura do setor que abarca o Serviço de Informação ao Cidadão das universidades; b) indicadores organizacionais, ligados a problemas que os setores enfrentam, como sobrecarga de trabalho e resistência para disponibilização de informações; c) indicadores processuais, que se referem ao número de pedidos de informação realizados a cada universidade investigada, negativas de acesso, canais de atendimento do SIC, entre outras questões; d) indicadores demográficos, relacionados ao perfil dos solicitantes; e) indicadores digitais, ligados às informações sobre transparência passiva nos *websites* das instituições; e f) indicadores comunicacionais, que refletem algumas dimensões comunicacionais do gerenciamento da Lei de Acesso à Informação nas universidades. De acordo com os resultados das diversas etapas da pesquisa foi possível identificar alguns limites e possibilidades da gestão da transparência passiva nas universidades federais do Centro-Oeste.

Em termos de indicadores administrativos, descobriu-se que o Serviço de Informação ao Cidadão nem sempre está diretamente ligado à ouvidoria. Além dela, o setor de arquivo e o setor de tecnologia também podem abarcar a transparência passiva. Essa diversidade de setores com os quais a norma se relaciona permite possibilidades de trabalho, mas também limites, que estão ligados à delimitação de cada área. Além disso, percebe-se que o número de funcionários é bem diversificado, bem como suas áreas de formação. Entende-se que a diversidade de graduações e de expertises é positiva para o gerenciamento da lei, trazendo possibilidades de trabalho multidisciplinares. Entretanto, por outro lado, essa variedade possui limites. Como dito anteriormente, pode haver dificuldades no desempenho de funções por conta dos diversos pontos de vista relacionados a cada área do saber.

Outro ponto a ser destacado pelos indicadores administrativos é o fato de que a maioria das universidades não possui organograma para o seu Serviço de Informação ao Cidadão. Este instrumento é fundamental para a organização das atividades e para a institucionalização do próprio serviço. Se ele não consta na estrutura do setor que o abriga, então ele não existe organizacionalmente para a universidade. A dificuldade de trato do SIC com outros setores da instituição, bem como os problemas que enfrenta cotidianamente para garantir o direito à informação do cidadão podem estar atrelados à falta de atenção organizacional dispensada ao setor.

Por meio dos indicadores organizacionais foi possível verificar que duas universidades se sentem sobrecarregadas com as demandas da transparência passiva da LAI. Por outro lado, na maioria delas os setores não são resistentes à disponibilização de informações, de modo que esse relacionamento entre o Serviço de Informação ao Cidadão e os outros departamentos da instituição pode se constituir como uma possibilidade de trabalho interessante, por exemplo, desenvolvendo novas dinâmicas internas de acesso a informações e até mesmo novas pautas na transparência ativa. A gestão das informações, além disso, não parece se constituir como um limite ao correto funcionamento da Lei de Acesso à Informação, visto que quatro das cinco universidades afirmam colocar em prática essa gestão.

Os indicadores processuais apontam que o intercâmbio entre transparência ativa e passiva se constitui como uma possibilidade de trabalho da LAI em quatro universidades. Além disso, a influência da transparência passiva nas decisões da administração superior também parece ser viável na maioria das instituições. A Universidade de Brasília foi a única instituição que demonstrou não abarcar essas duas situações, revelando que, no caso dela, não há espaço para desdobramentos da transparência passiva em outras dimensões senão aquelas já propostas pela própria lei. O procedimento interno adotado por cada universidade para atender ao cidadão não parece, em um primeiro momento, caracterizar-se como um limite, visto que quatro das cinco instituições se referiram a ele como simples.

Por meio dos indicadores processuais também foi possível verificar algumas características dos pedidos de informação. Por exemplo, a maioria dos pedidos que quatro das cinco universidades recebem possui mais de uma pergunta. Esse dado impacta diretamente o Serviço de Informação ao Cidadão, visto que cada pergunta pode gerar diversos desdobramentos e, conseqüentemente, maior carga de trabalho aos funcionários do setor. Além disso, percebe-se como um limite da transparência passiva sua concentração em canais digitais. Cidadãos que não possuem acesso à *internet* não conseguem usufruir de seus benefícios. E mesmo os cidadãos que possuem acesso ao serviço deparam-se com inadequações nas páginas do Serviço de Informação ao Cidadão. Algumas não informam os dados necessários para realizar o pedido e muito menos os canais reservados para tal feito. Há, em alguns casos, informações duplicadas.

Outro limite evidenciado pelos indicadores processuais se refere ao tempo de retorno ao cidadão. O acesso imediato aos dados, ao invés de ser a regra, torna-se a exceção. O número de pedidos de informação parece acompanhar o tamanho da comunidade acadêmica. Quanto maior ela é, mais pedidos a universidade recebe. Levando esse dado em consideração,

a gestão das universidades poderia dispensar maior atenção ao Serviço de Informação ao Cidadão como um espaço estratégico de interlocução com o cidadão, que se utiliza, muitas vezes, deste mecanismo para ter uma resposta oficial da instituição.

Os indicadores demográficos permitem compreender que o nível de escolaridade e a inclusão digital são essenciais para que o cidadão utilize a Lei de Acesso à Informação. A maioria dos solicitantes de informação das universidades públicas possui nível superior (mais de 70% em todas as cinco universidades), enquanto grande parte da população brasileira ainda não alcançou esse grau de ensino. Além disso, os principais solicitantes de informação são servidores públicos federais (cerca de 30%). Não há como afirmar, mas estes profissionais podem estar ligados às próprias instituições, vide o fato de que a maioria se concentra na mesma localidade das universidades. Uma hipótese que esta pesquisa levanta é que os servidores estão fazendo novo uso da norma, utilizando-a para conhecer melhor a organização onde trabalham ou com a qual possuem algum tipo de relação, o que pode se constituir como uma possibilidade imprevista da LAI. Outro ponto que merece atenção é que a maioria dos pedidos de informação parte de homens. As mulheres ainda constituem menos da metade dos solicitantes nas instituições de ensino investigadas.

Percebe-se que existe um esforço das universidades do Centro-Oeste para disponibilizar conteúdos sobre transparência passiva na *internet*. De acordo com os indicadores digitais, três das cinco universidades possuem uma página específica sobre o Serviço de Informação ao Cidadão, que são diretamente ligadas aos seus portais, e uma das instituições utiliza a página da Ouvidoria como porta de entrada do SIC. Um limite encontrado nestes indicadores refere-se à adaptação das páginas para versões compatíveis com aparelhos celulares móveis, visto que essa adaptação ainda não é completa. Além disso, a falta de organização das informações disponíveis nas páginas do Serviço de Informação ao Cidadão constitui-se como um obstáculo para o cidadão realizar o seu pedido.

Os indicadores comunicacionais apontam que o período de resposta a solicitações de informação caracteriza-se como um limite ao bom funcionamento da norma. O prazo de resposta ao cidadão é superior a dez dias e, em algumas situações, extrapola o período máximo de retorno. Isso sem levar em consideração a incompletude de algumas respostas. A depender do uso da informação, o prazo de retorno torna os dados irrelevantes. Percebe-se que a comunicação entre Estado e cidadão por meio da norma ainda está aquém do ideal. É necessário transformar o mecanismo de transparência passiva em um canal efetivo de comunicação e diálogo com a sociedade.

A utilização da transparência passiva como pauta e fonte do jornalismo não parece ser uma realidade nas universidades investigadas, vide a pequena parcela de profissionais da categoria que solicitaram informações nos primeiros cinco anos da Lei de Acesso à Informação. Por outro lado, o quantitativo de jornalistas também pode indicar que estes utilizam o anonimato para solicitar informações.

A última seção do capítulo quatro apresenta uma análise comparativa dos indicadores, ressaltando os limites e possibilidades encontrados em cada um deles. A instituição do SIC em setores diferentes da ouvidoria, como o de arquivo e o de tecnologia, pode incitar o desenvolvimento da norma em outras dimensões, como a criação de novos canais digitais de recebimento de pedidos, por parte da área de tecnologia, e uma melhor gestão das informações, por parte do setor de arquivo. Além disso, a formação variada do corpo de trabalhadores pode influenciar a maneira pela qual este gerencia o Serviço de Informação ao Cidadão. O relacionamento do SIC com os setores responsáveis pela disponibilização de informação também pode se estabelecer como uma possibilidade de desenvolvimento da transparência passiva da LAI, se houver um interesse do próprio Serviço de Informação ao Cidadão em procurá-los para viabilizar informações por meio da transparência ativa.

Assim como há novos usos da transparência passiva por parte das universidades, há também essa situação em relação ao cidadão. Como o retorno aos pedidos de acesso costuma ser demasiado longo, conforme demonstraram os dados coletados nesta pesquisa, os cidadãos procuram “encurtar” esse período de resposta enviando mais de uma questão em um só pedido ao invés de fazerem duas ou mais solicitações, que demorariam mais tempo para serem atendidas, o que também se constitui como uma nova possibilidade de uso da norma. O intercâmbio entre transparência ativa e passiva e a influência dos pedidos de informação nas decisões da gestão universitária das instituições também são outras perspectivas da lei.

Entre os limites da transparência passiva identificados estão a não existência de organograma do Serviço de Informação ao Cidadão nas instituições de ensino investigadas, a sobrecarga de trabalho dos funcionários responsáveis pelo retorno dos pedidos, o tempo de resposta às solicitações, que é demasiado longo, a não padronização das páginas de *internet* do Serviço de Informação ao Cidadão, que possuem informações duplicadas e confusas, o pouco uso da LAI por mulheres e também o nível de escolaridade e inclusão digital da população brasileira, que impedem a utilização da Lei de Acesso à Informação de forma integral.

Espera-se que o estudo realizado seja uma contribuição para a transposição das barreiras vinculadas ao direito de acesso, de forma que mais pessoas possam participar ativamente do controle social da administração pública, dotadas de informação primária, íntegra, autêntica e atualizada, como preconiza a LAI. As universidades brasileiras, por possuírem grandes estruturas e descentralização de atividades, apresentam diversas dificuldades para adequarem-se às legislações relacionadas à transparência. Entretanto, conforme foi possível verificar no estudo, a Lei de Acesso à Informação, apesar das dificuldades que vem enfrentando, está sendo incorporada à rotina universitária. Sugere-se um estudo aprofundado do tema em todas as universidades federais, de modo a entender se a situação é semelhante em todo o Brasil e se há outras perspectivas de desenvolvimento da norma.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Matias de. **Concepção de desenvolvimento regional construída no processo de criação e implantação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)**. 2012. 169 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade da Grande Dourados, Dourados, 2012.

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

ALVES, Marília Souza Diniz. **Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012.

ANGÉLICO, Fabiano. Transparência, *accountability* e tecnologia: Contornando o dilema do lado da oferta. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org). **Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 113-128.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, n. 55-56, 2002.

ARTIGO 19. Identidade revelada – entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2018/05/15/identidade-revelada-entraves-na-busca-por-informacao-publica-no-brasil/>> Acesso em: jun. 2018.

ARTIGO 19. Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: Uma análise de casos de transparência. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2017/05/15/os-5-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-uma-analise-de-casos-de-transparencia/>> Acesso em: jun. 2018.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BASTOS, Rogério Lustosa. **Ciências humanas e complexidades: projetos, métodos e técnicas de pesquisa**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 1999.

BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 277-294, 2011.

BERTAZZI, Danilo Marasca. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. In: ARTICLE 19. Leis de acesso a informação: dilemas da implantação. 2011. p. 25-39. Disponível em: <<http://artigo19.org/>>. Acesso em: jul. 2017.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**, v. 2, p. 1-21, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 41. ed., 112 p., 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.643, de 27 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a tutoria na Fundação Universidade Federal da Grande Dourados pela Universidade Federal de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5643.htm> Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm> Acesso em: jun. 2018.

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 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. Decreto 7.845, de 14 de novembro de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm> Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Governo Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm>. Acesso em: mai. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25> Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 3.834-C, de 14 de dezembro de 1960. Cria a Universidade Federal de Goiás, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3834-C.htm> Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3998.htm>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.647, de 10 de dezembro de 1970. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5647.htm> Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.674, de 5 de julho de 1979. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em obediência ao disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6674.htm> Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005. Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111153.htm> Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2016. 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. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf> Acesso em: jun. 2018.

BOMENY, Helena. Universidade de Brasília: filha da utopia de reparação. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. SPE, p. 1003-1028, 2016.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura**; v. 1, 5a. Editora São Paulo, Paz e Terra, 2001.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática pública**, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.

CHAVES, Davillas Newton de Oliveira. **A história da UFG: região e modernidade**. 2011. 212 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado) – Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

COGLIANESE, Cary. The transparency president? The Obama administration and *open* government. **Governance**, v. 22, n. 4, p. 529-544, 2009.

COMISSÃO MCBRIDE. **Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação Pública**: uma introdução à Lei no.12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias Públicas**: rumo ao sistema participativo. Brasília: CGU, 2012.

DA MATTA, Roberto. Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal brasileiro. 2011. Disponível em: <

<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf> > Acesso em: 28 ago. 2017.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas. Introduction. In: SCHEDLER, Andreas. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 1-10.

DROR, Yehezkel. Transparency and *openness* of quality democracy. In: KELLY, Michael (Org.) **Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities**. Maastricht: NISPAcee forum, 1999. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006507.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

DUARTE, Jorge. Comunicação pública, 2007, p. 1-7. Disponível em: <<http://jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>> Acesso em: mai. 2018.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 62-83.

EIRÃO, Thiago Gomes; SILVA, Terezinha Elisabeth da; CAVALCANTE, Raphael da Silva. Lei de acesso à informação (LAI): investigação da transparência nos três Poderes. **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, n. 13, p. 43-56, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia universitária no Brasil e a intervenção do Estado. In: CATANI, A. M. (org.). Congresso internacional. **Políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Recife: YK Produtora de eventos, 1997, p. 56-68.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade e poder: análise crítica/fundamentos históricos**. Brasília: Editora Plano, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, n. 28, 2006, p.17-36.

FERREIRA, Emanuelle Geórgia Amaral; SANTOS, Elisete Sousa; MACHADO, Miriam Novaes. Políticas de informação no Brasil: A Lei de Acesso à Informação em foco. **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: Tecnologias, publicidade e *accountability*. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org). **Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 79-111.

FLORINI, Ann. The Battle Over Transparency. In: FLORINI, Ann (Org.). **The Right To Know: Transparency for an Open World**. Nova York: Columbia University Press, 2007, p. 1-16.

FREITAS, Alexandre Borges de. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 38-54.

FREITAS, Christiana Soares de. Mecanismos de Dominação Simbólica nas Redes de Participação – Política Digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2016, p. 111-136.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista Jus Navigandi**, v. 9, n. 323, 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5268>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

GERALDES, Elen; REIS, Lígia Maria. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35, Fortaleza, 2012. **Anais...**São Paulo: Intercom, 2012.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36, Manaus, 2013. **Anais...**São Paulo: Intercom, 2013.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. A Lei de Acesso à Informação e as mudanças nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. In: CONFERÊNCIA ICA AMÉRICA LATINA, 4, Brasília, 2014. **Anais...**Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97-108, 2012.

GUEDES, Roger de Miranda. O profissional da informação frente à lei de acesso à informação pública: condutas possíveis. **Biblos**, v. 28, n. 2, p. 59-72, 2015.

HAN, Byung-Chul. **A Sociedade da Transparência**. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2014.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 25-43.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Educação 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=18971&t=sobre>> Acesso em: abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Acesso à *internet* e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=19937&t=sobre>> Acesso em: mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População brasileira em números. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/08/populacao-brasileira-cresce-0-8-e-chega-a-206-milhoes>> Acesso em> ago. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em: ago. 2017.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. São Paulo: Alínea Editora, 2001.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.** Niterói: EdUFF, 1999.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/USP, p. 71-96, 2012.

LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel. Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. **International political science review**, v. 31, n. 3, p. 301-322, 2010.

LUZ, Jackeline Nascimento Noronha da. **O Sistema de Seleção Unificada (SiSU) na Universidade Federal de Mato Grosso – *campus* Cuiabá – e a relação com a democratização do acesso.** 2013. 186 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado) – Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2013.

MARGETTS, Helen. Transparency and digital government. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 197-210.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. **Ciberpolítica.** Salvador: EDUFBA, 2016.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Internet* e transparência política. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org). **Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 55-78.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira.** São Paulo: Atlas, 2006, p. 171-183.

MATOS, Pedro Arcanjo. **O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento de Informação Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do Estado.** 2018. 156 f. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado) — Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MAZONI, Marcos Vinicius Ferreira. O papel dos dados abertos para seguir construindo um novo Brasil. In: SERPRO. **CONSEGI 2011 – Dados abertos para a democracia na era digital.** Brasília: FUNAG, 2011, p. 7-9.

MAZZILLI, Sueli. Ensino, pesquisa e extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 27, n. 2, 2011.

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

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 269-279.

NIELSEN, Jakob; LORANGER, Hoa. **Usabilidade na Web – Projetando websites com qualidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. Pesquisa de opinião. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 164-179.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística**. São Paulo: FTD, 1997.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás**. 2000. 210 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

O'NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p.75-90.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> Acesso em: ago. 2017.

PAES, Eneida Bastos. 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.

PARADA, Eugenio. Política y las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1., 2009, p. 67-95.

PINHO, José António Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

POSSAMAI, Ana Júlia. Portal Brasileiro de Dados Abertos: novas práticas para o fortalecimento da democracia e da gestão pública na Era Digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2016, p. 365-392.

PRAT, Andrea. The more closely we are watched, the better we behave? In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 91-106.

RAUPP, Fabiano Maury. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 30, 2016.

RAUPP, Fabiano M.; PINHO, José A. G. A lei, ora a lei: um balanço da (in)transparência passiva em câmaras municipais brasileiras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 5, Brasília, 2015. **Anais...** Rio de Janeiro, 2015.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

ROBERTS, Alasdair. Dashed expectations: governmental adaptation of transparency rules. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 107-125.

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

ROSA, Chaiane de Medeiros. **A política de cotas na Universidade Federal de Goiás (UFGInclui): concepção, implantação e desafios**. 2013. 208 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2013.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1., 2009, p. 21-42.

SAYÃO, Luís Fernando; SALES, Luana Farias. Dados abertos de pesquisa: ampliando o conceito de acesso livre. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, jun. 2014, p.76-92.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *Accountability*. In: SCHEDLER, Andreas. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque (orgs.). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 33-52.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org). **Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 27-53.

SILVA, Sivaldo Pereira da. da. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SILVA, Terezinha Elisabeth da; EIRÃO, Thiago Gomes; CAVALCANTE, Raphael da Silva. Relacionando la legislación sobre acceso a la Información de los países del MERCOSUR. **Biblios**, n. 56, p. 28-38, 2014.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. A Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da *internet*, transparência e cidadania. **Razón y Palabra**, México, v. 19, n. 92, p.1-15, 2015.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. O impacto da lei de acesso à informação nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. **Revista Eptic**, v. 18, n. 3, p. 7-18, 2016.

STASAVAGE, David. Does transparency make a difference? The example of the European Council of Ministers. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Org). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 165-179.

STUMPF, Ida Regina. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 51-61.

THOMPSON, Dennis F. Democratic secrecy. **Political Science Quarterly**, v. 114, n. 2, p. 181-193, 1999.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Brasília: Editora UnB, 1999.

UNIÃO INTERNACIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES. ICT – Facts and figures 2017. Disponível em: <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA Estatuto. Brasília: 2011. Disponível em: <https://www.unb.br/images/Noticias/2016/Documentos/regimento_estatuto_unb.pdf> Acesso em: jun. 2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Organograma acadêmico-administrativo. Brasília: 2018. Disponível em: <http://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=744?menu=425> Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Página da ouvidoria. Disponível em: <<http://www.ouvidoria.unb.br/>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Plano de Desenvolvimento Institucional. Brasília: 2017. Disponível em: <http://planejamentodpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=791> Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Plano orientador da Universidade de Brasília**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1962.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Relatório de autoavaliação institucional. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=559&Itemid=815> Acesso em out. 2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Sítio oficial. Disponível em: <www.unb.br> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS. Estatuto. Dourados: 2012. Disponível em: <<http://files.ufgd.edu.br/arquivos/porta1/ufgd/arquivos/aufgd/estatuto.pdf>> Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS. Página do Serviço de Informação ao Cidadão. Disponível em: <<https://www.ufgd.edu.br/setor/acessoainformacao>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS. Plano de Desenvolvimento Institucional. Dourados: 2013. Disponível em: <<http://files.ufgd.edu.br/arquivos/porta1/ufgd/arquivos/aufgd/pdi.pdf>> Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS. Projeto de criação e implantação. Dourados: 2004. Disponível em <<http://files.ufgd.edu.br/arquivos/porta1/ufgd/arquivos/aufgd/projeto-criacao-ufgd.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS. Sítio oficial. Disponível em: <<https://www.ufgd.edu.br/>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Carta de Serviços. Goiânia: 2012. Disponível em: <https://www.ufg.br/up/1/o/CARTA_DE_SERVI_OS_AO_CIDAD_O_timbre.pdf> Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Página do Serviço de Informação ao Cidadão. Disponível em: <<https://sic.ufg.br/>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Regimento geral. Goiânia: 2015. Disponível em: <<https://www.ufg.br/up/1/o/RESOLUCAO-3CO-01-2015.pdf>> Acesso em: jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Sítio oficial. Disponível em: <<https://www.ufg.br/>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Estatuto. Cuiabá: 2008. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/sic/arquivos/08e48d44eee4f589dfc45ef0c2a833b3.pdf>> Acesso em: jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Página do Serviço de Informação ao Cidadão. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/sic/sic/4555/sic>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Plano de Desenvolvimento Institucional. Cuiabá: 2013. Disponível em: < <http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/4df326c111023870f9d4db6c49077e98.pdf> > Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Sítio oficial. Disponível em: < <http://www.ufmt.br/ufmt/site/>> Acesso em: ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Estatuto. Campo Grande: 2011. Disponível em: < <https://www.ufms.br/estatuto-da-ufms/>> Acesso em: jun. 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Plano de Desenvolvimento Institucional. Campo Grande: 2017. Disponível em: < <http://www.novopdi.ufms.br/>> Acesso em: jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Relatório de Gestão 2016. Campo Grande: 2016. Disponível em: < <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2017/03/Relat%C3%B3rio-Gest%C3%A3o-2016-UFMS.pdf>> Acesso em: out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. Sítio oficial. Disponível em: < <https://www.ufms.br/>> Acesso: ago. 2017.

VAITSMAN, Jeni. Cultura de organizações públicas de saúde: notas sobre a construção de um objeto. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, p. 847-850, 2000.

VIEIRA, Clóvis Abreu; COSTA, Frederico Lustosa da; BARBOSA, Lázaro Oliveira. O 'jeitinho' brasileiro como recurso de poder. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 2, 1982.

WARMLING, Natalia N.; BERNARDES, Marciele B.; SANTOS, Paloma M. A lei de acesso à informação e o dever de transparência: uma análise do exercício da transparência passiva no âmbito dos Tribunais de Justiça brasileiros. In: ROVER, Aires J.; SANTOS, Paloma M.; MEZZARROBA, Orides. (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital: textos produzidos para o 19 encontro ibero-latino-americano de governo eletrônico e inclusão digital no ano de 2014 em Florianópolis**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014, p. 63-82.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. 2015. 197 f. Trabalho de conclusão de curso (Doutorado) — Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

APÊNDICE A – Entrevista enviada aos representantes do Serviço de Informação ao Cidadão das Universidades

1. Cargo do entrevistado:

2. Idade do entrevistado:

3. Sexo do entrevistado:

() Feminino

() Masculino

4. Nome do setor:

5. Endereço do setor dentro da universidade:

6. Horário de atendimento do setor:

Presencial:

Por telefone:

Por e-mail:

Outro horário de atendimento:

7. Quantos homens e mulheres o setor possui no total (incluindo servidores, terceirizados, bolsistas, estagiários, entre outros)?

Nº de mulheres:

Nº de homens:

8. Quantos trabalhadores o setor possui?

Nº de servidores públicos:

Nº de terceirizados:

Nº de estagiários/bolsistas:

Nº de voluntários:

Outros:

9. Qual a estimativa de funcionários que possui graduação concluída? Escolha a faixa percentual que mais se adequa a sua realidade:

- Nenhum
- Até 20%
- Cerca de 30%
- Cerca de 40%
- Cerca de 50%
- Cerca de 60%
- Acima de 70%

10. Liste as áreas de graduação dos trabalhadores do setor que possuem ensino superior completo (pode-se marcar mais de uma opção):

- Antropologia
- Administração
- Ciências Contábeis
- Turismo
- Ciência Política
- Relações Internacionais
- Arquitetura
- Design
- Letras / Linguística
- Educação
- Comunicação e Informação
- Filosofia
- Direito
- Geografia
- Economia
- História
- Psicologia

- Serviço Social
- Sociologia
- Teologia
- Artes / Música
- Outra:

11. Qual a estimativa de funcionários que possui pós-graduação concluída? Escolha a faixa percentual que mais se adequa a sua realidade:

- Nenhum
- Até 20%
- Cerca de 30%
- Cerca de 40%
- Cerca de 50%
- Cerca de 60%
- Acima de 70%

12. Qual é a média de atendimentos presenciais que o setor realiza?

- De 1 a 5 por dia
- De 6 a 9 por dia
- De 10 a 19 por dia
- De 20 a 29 por dia
- De 30 a 39 por dia
- De 40 a 49 por dia
- Acima de 50 por dia

13. Há um serviço presencial de recebimento e registro dos pedidos de acesso à informação em unidades descentralizadas da universidade, como em outros campi (caso a universidade possua outros campi)?

- Sim
- Não

14. Quais são as formas de recebimento do pedido de acesso à informação pela instituição (pode-se marcar quantas opções forem necessárias):

- E-mail
- Formulário disponível no sítio oficial da universidade
- Telefone
- Carta
- Presencial
- Outro: _____

15. Quais são as informações requeridas para a realização do pedido de acesso? (Pode-se marcar quantas opções forem necessárias):

- Nome do requerente
- Número de documento de identificação válido
- Endereço físico ou eletrônico do requerente
- Motivo do pedido de acesso
- Outro: _____

16. O setor se sente sobrecarregado?

- Sim (vá para a questão nº 17)
- Não (vá para a questão nº 18)

17. Por que o setor se sente sobrecarregado? (Pode-se marcar quantas opções forem necessárias):

- Muitos pedidos de acesso à informação
- Pedidos muito amplos
- Pedidos duplicados
- Pedidos respondidos de maneira incorreta pelos setores demandados a disponibilizarem a informação
- Infraestrutura ou instalações inadequadas ou insuficientes para atendimento
- Carência de mão de obra
- Falta de equipamentos, maquinário ou softwares para o devido processamento de informação

() Outro: _____

18. Descreva o caminho que o pedido de informação percorre desde o seu registro na universidade até o retorno ao cidadão solicitante. Se possível, liste a sequência dos setores percorridos.

19. Você considera o processo interno para disponibilização de informação (onde “simples” significa “de fácil compreensão, direto com pouca burocracia” e “complexo” significa “de difícil compreensão, com excesso de etapas, muito burocrático”):

() Simples

() Bastante simples

() Complexo

() Bastante complexo

20. Os outros setores da universidade são resistentes à disponibilização de informações?

21. Quais são os principais motivos que tornam os outros setores da universidade resistentes à disponibilização da informação? (Pode-se marcar quantas opções forem necessárias):

() Desconhecimento da Lei de Acesso à Informação

() Ausência de recursos humanos para levantar dados

() Complexidade da informação solicitada

() Problemas de registro, organização ou produção da informação

() Falta de uma política administrativa que obrigue os setores a darem retorno aos pedidos

() Outro: _____

22. Manifeste seu grau de concordância com o seguinte enunciado:

“Ao perceber as solicitações mais comuns do cidadão, e vendo que elas são recorrentes, o setor toma alguma atitude para disponibilizar essas informações ativamente em seus sítios oficiais ou em algum local de fácil acesso”.

() Concordo plenamente

() Concordo

() Indeciso

() Discordo

Discordo plenamente

23. Manifeste seu grau de concordância com o seguinte enunciado:

“Os pedidos de acesso à informação influenciam de alguma forma a tomada de decisões da Administração Superior da Universidade”.

Concordo plenamente

Concordo

Indeciso

Discordo

Discordo plenamente

24. Após a disponibilização da informação para o solicitante, o setor guarda a informação para futuras solicitações?

Sim

Não

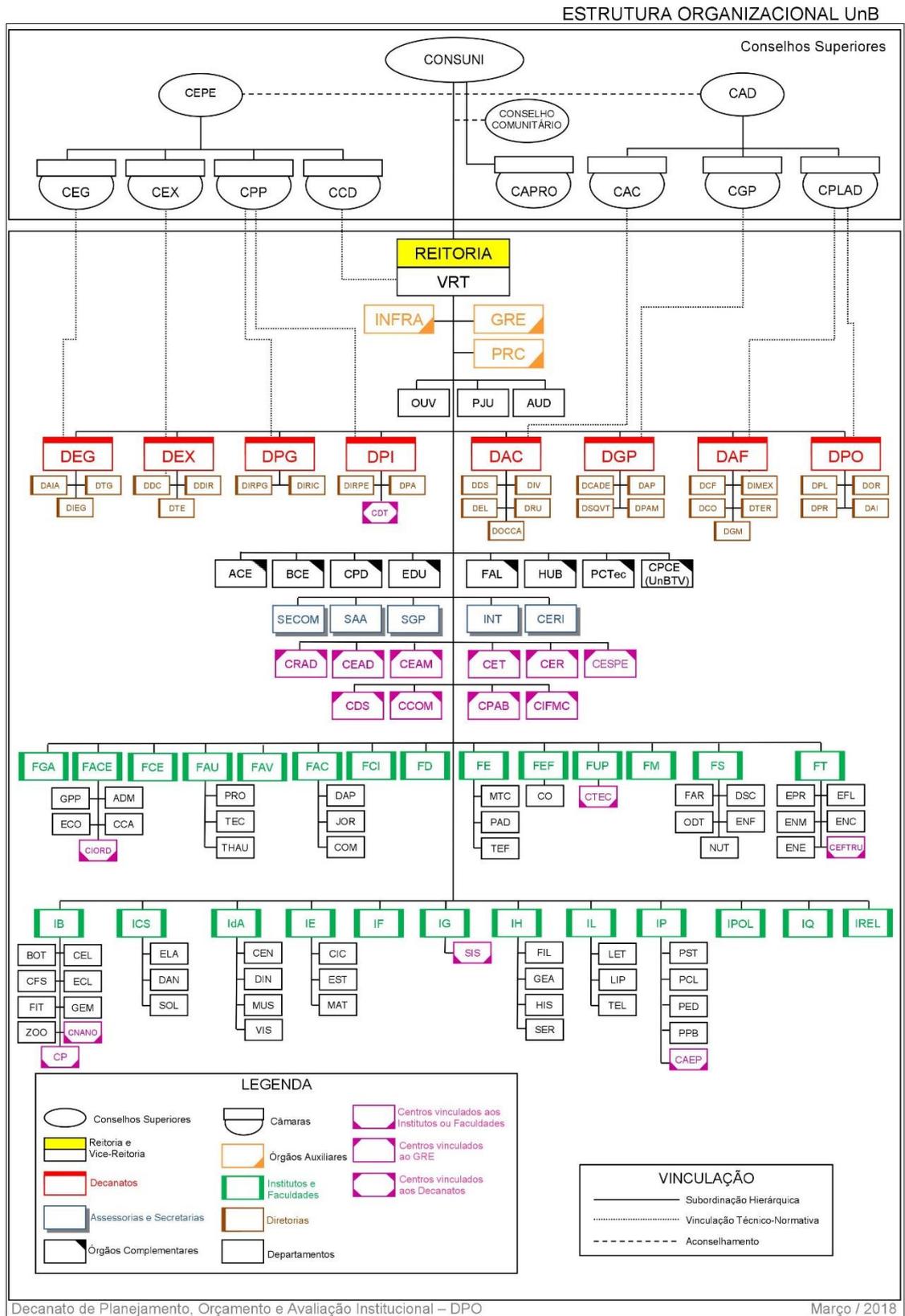
25. O procedimento arquivístico que o setor utiliza para a guarda das informações solicitadas pelo cidadão é:

Adequado

Inadequado

26. Caso você tenha considerado o procedimento arquivístico inadequado, justifique sua escolha.

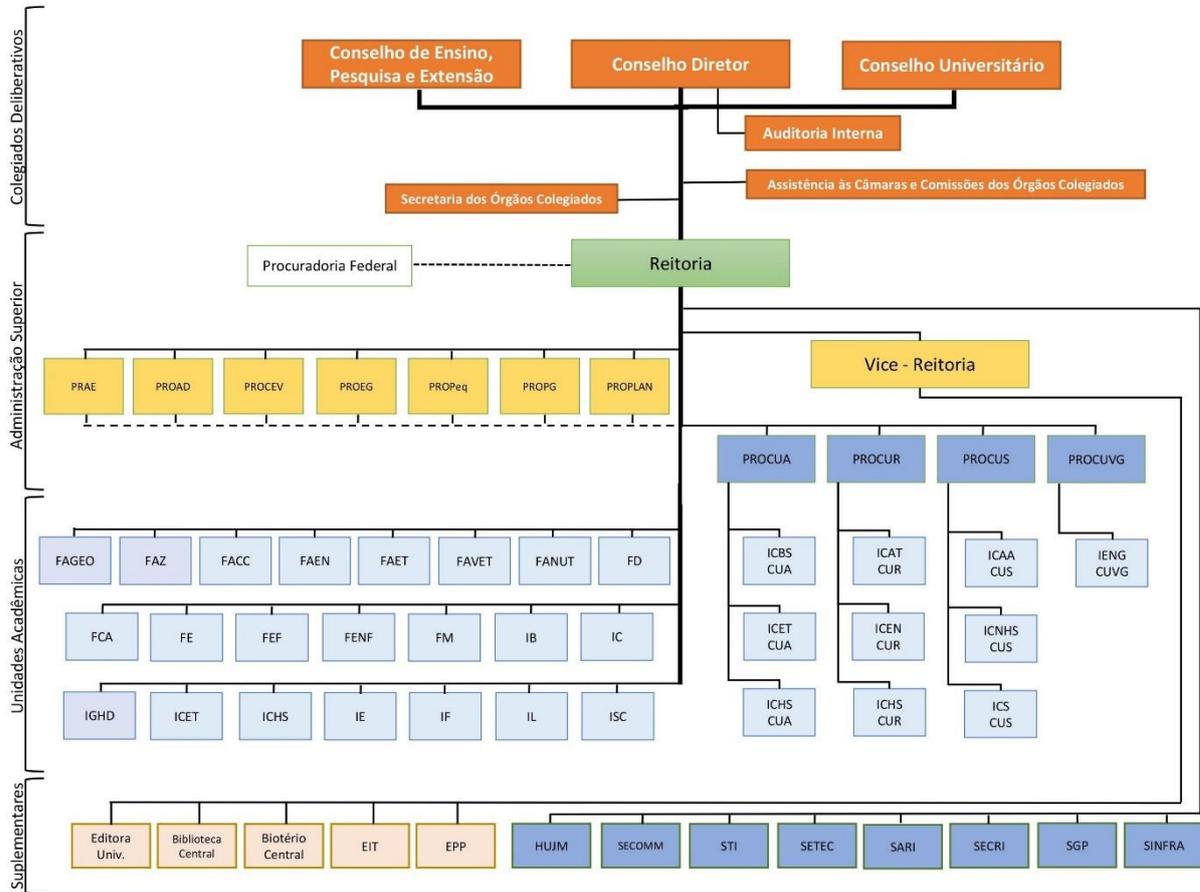
ANEXO A – Organograma da Universidade de Brasília



Fonte: Página do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional da UnB.

ANEXO C – Organograma da Universidade Federal de Mato Grosso

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – FUFMT
Organograma Sintético
 Resolução CD n.º 16, de 30 de setembro de 2016

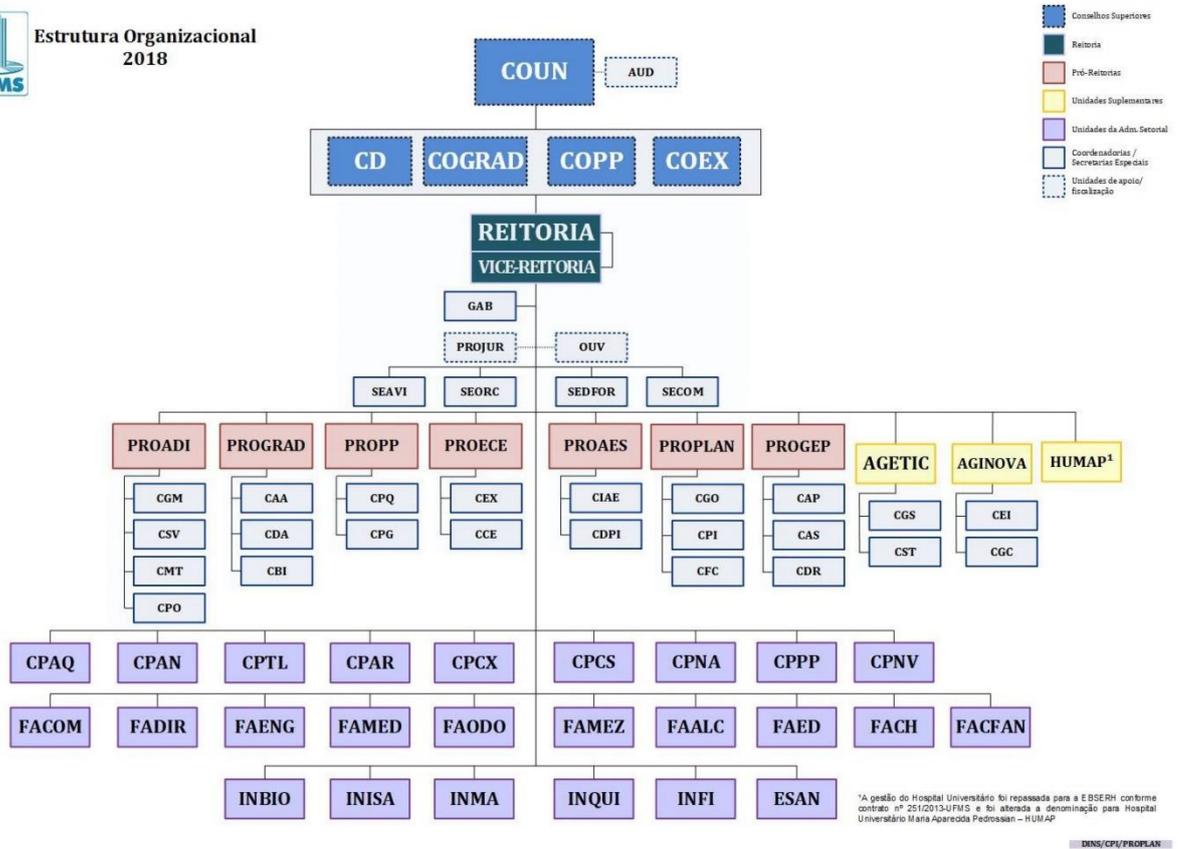


Fonte: Portal da UFMT.

ANEXO D – Organograma da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

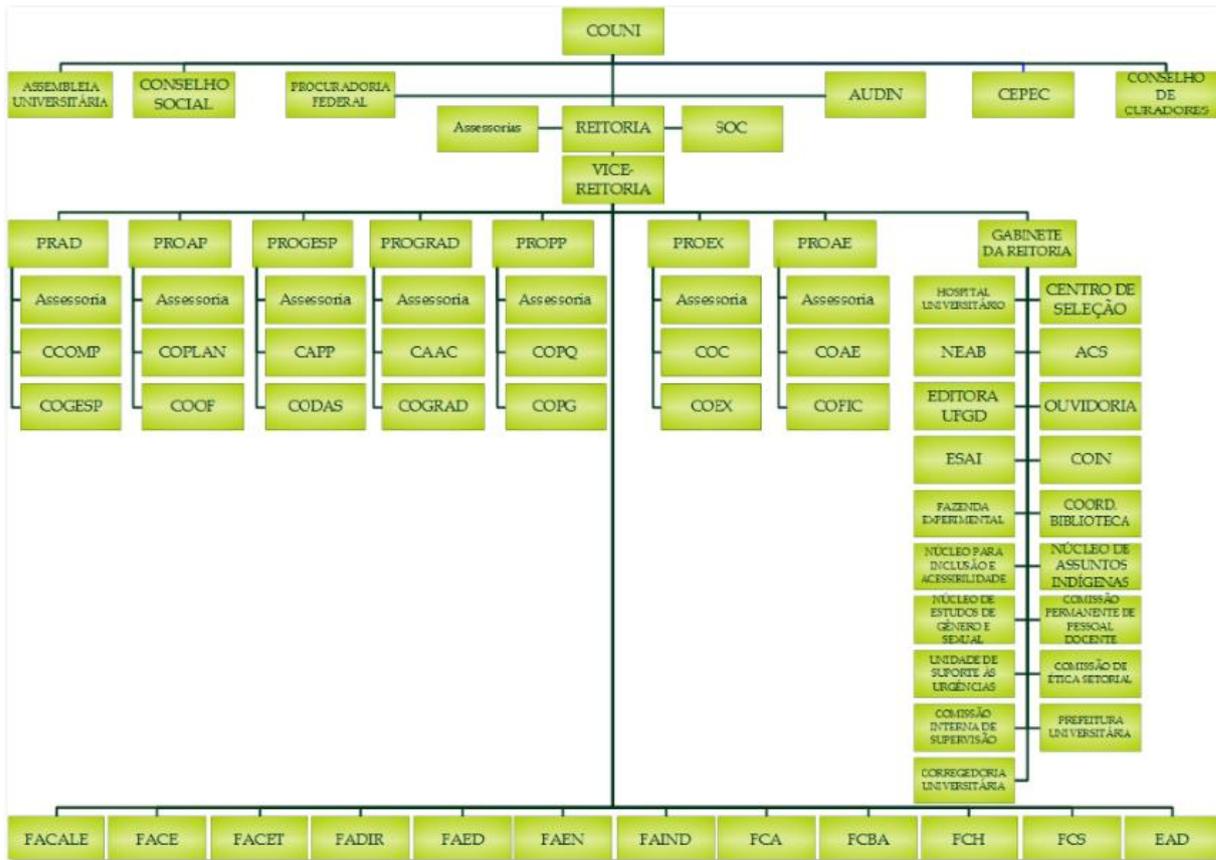


Estrutura Organizacional
2018



Fonte: Portal da UFMS

ANEXO E – Organograma da Universidade Federal da Grande Dourados



Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão.