



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA**  
**EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**JULIANE REVOREDO AGUIAR DIÓGENES**

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**  
**NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

**FORTALEZA**

**2021**

JULIANE REVOREDO AGUIAR DIÓGENES

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS NO  
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional de Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Área de concentração: Políticas Públicas da Educação Superior.

Orientadora: Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- D622t Diógenes, Juliane Revoredo Aguiar.  
Transparência pública nas universidades federais brasileiras no contexto da pandemia da Covid-19 / Juliane Revoredo Aguiar Diógenes. – 2021.  
112 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2021.  
Orientação: Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante.
1. Universidades federais. 2. Transparência pública. 3. Lei de acesso à informação. I. Título.

CDD 378

---

JULIANE REVOREDO AGUIAR DIÓGENES

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS NO  
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional de Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Área de concentração: Políticas Públicas da Educação Superior.

Aprovada em: 18/08/2021.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A Isabelle, Giovana e Melissa, minhas filhas,  
dedico com todo meu amor.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e oportunidade de crescimento pessoal e profissional.

Às minhas filhas, Isabelle, Giovana e Melissa, por serem a minha maior fonte de amor, fazendo brotar força e coragem para seguir na jornada da vida.

Ao meu marido, Erico Diógenes, por ser exemplo de dedicação à profissão e me motivar todos os dias a buscar ser uma melhor profissional.

Aos meus pais, Maria Eulália e Joaquim Aguiar (*in memoriam*) por me apoiarem, principalmente dedicando atenção as minhas filhas nos momentos em que precisei estar ausente.

À minha irmã, Carolinne Revoredo, parceira de vida, pelo incentivo constante. Às minhas cunhadas, irmãs que Deus me deu, Michelle Dantas, Karine Dantas e Aline Dantas por todo apoio emocional.

À minha sogra, Josene Dantas, pela disponibilidade e contribuição na educação das minhas filhas.

À Diretora da Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem, Profa. Dra. Lidiany Karla Azevedo Rodrigues Gerage pela amizade, compreensão e encorajamento durante todo o mestrado.

Aos professores do POLEDUC, pelo enorme privilégio de ter sido aluna deles, por serem exemplos de excelência profissional e terem contribuído para formação do meu conhecimento: Prof. Dr. Alberto Sampaio Lima, Profa. Dra. Conceição de Maria Pinheiro Barros, Prof. Dr. João Welliandre Carneiro Alexandre, Prof. Dr. Leonardo Damasceno de Sá, Profa. Dra. Maria Elias Soares e Prof. Dr. Wagner Bandeira andriola. Agradecimento em especial ao Prof. Dr. Maxwell Veras Rodrigues pelo incentivo a qualificação e valorização do servidor técnico administrativo e por suas contribuições na banca avaliadora.

À secretária executiva do programa, Fernanda Alves por sua amizade, simpatia e disponibilidade.

À Profa. Dra. Helena de Lima Marinho Rodrigues Araújo por ter aceito o convite de participar da banca avaliadora. Agradeço por toda contribuição como membro externo, pelo zelo em engrandecer a minha pesquisa.

Aos meus queridos amigos do POLEDUC (2019) que foram companheiros durante essa jornada de quase dois anos de estudos, pela generosidade em compartilhar conhecimentos e experiências.

Por fim, agradeço principalmente à minha orientadora, Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante, por sua disponibilidade, gentileza, competência, aceitação do meu projeto, contribuição e paciência no desenvolvimento da orientação.

“O termômetro que mede a democracia numa sociedade é o mesmo que mede a participação dos cidadãos na comunicação.” (Herbert de Souza, Betinho).

## RESUMO

O Brasil está vivendo a pandemia da Covid-19 desde o final de fevereiro de 2020. Devido a esta situação, condutas sociais de controle de disseminação da doença foram impostas pelos governos. O isolamento social prescrito motivou ajustes no modelo de funcionamento das universidades, impondo rápida adaptação de atividades presenciais que poderiam ser executadas na forma remota e adequação de atividades essencialmente presenciais. Dispositivos normativos preconizam que as universidades federais brasileiras são responsáveis pelo acesso à informação dos seus dados de gestão. A transparência das informações sobre ações e programas, licitações e contratos, em decorrência da pandemia, fez-se ainda mais necessária, ademais, a informações dos dados de contratações motivadas pelo coronavírus passou a ser exigida em tempo real. Neste sentido, a presente pesquisa objetivou analisar a transparência pública, por meio da verificação das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos das universidades federais brasileiras e de respostas a perguntas direcionadas ao serviço de informação ao cidadão das universidades. Para este alcance, apresentaram-se conceitos de gestão democrática, governo aberto e transparência pública, com fundamento em literatura e documentos normativos. A metodologia do estudo foi de natureza aplicada, com finalidade descritiva e abordagem qualitativa. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa foi dividida em fases, na primeira, realizou-se levantamento documental nos portais eletrônicos oficiais das universidades federais. A segunda fase contou com a verificação de respostas às perguntas direcionadas à cada universidade. Os dados foram coletados por meio de instrumento elaborado pela autora, com base na Escala Brasil Transparente 360° da Controladoria Geral da União (CGU). Os resultados obtidos revelaram que em média, cerca de 83,21% da pontuação estabelecida para avaliação da transparência pública foi alcançada pelas instituições do estudo. Os temas de informações mais amplamente divulgados foram: Servidores, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos e Informações Classificadas. O tema com menor transparência foi o de Participação Social. A grande maioria das universidades pesquisadas responderam às solicitações de acesso à informação, representando 93,6% das solicitações respondidas. Conclui-se que de modo geral as universidades federais brasileiras estão desenvolvendo a transparência pública no contexto da pandemia da Covid-19.

**Palavras-chave:** universidades federais; transparência pública; lei de acesso à informação.

## ABSTRACT

Brazil has experienced the Covid-19 pandemic since the end of February, 2020. Due to this situation, social measures to control the spread of the disease were imposed by the government. The social isolation prescribed led to adjustments in the functioning model of universities, imposing a quick adaptation of the activities that could be performed remotely, as well as of the essentially in-person activities. Normative provisions state that Brazilian federal universities are responsible for the access to their management data. As a result of the pandemic, the transparency of information regarding actions, programs, bids and contracts has become ever more necessary. In addition, information related to contracts motivated by the coronavirus are now required in real time. In this sense, this research aimed to investigate public transparency by checking the information made available on the electronic portals of Brazilian federal universities and the answers to the questions directed to the universities through their citizen information service. For this scope, the concepts of democratic leadership, open government and public transparency were presented, based on the related literature and normative documents. The study used the applied method, with a descriptive purpose and qualitative approach. As for the technical procedures, the research was divided into phases. In the first, a documental survey was carried out on the official electronic portals of federal universities. The second phase included the verification of the answers to the questions addressed to each university. Data were collected by means of an instrument developed by the author, based on the Escala Brasil Transparente 360° (Transparent Brazil 360° Scale) of the Office of the Federal Controller General (CGU). Results revealed that, on average, around 83.21% of the score established for the assessment of public transparency was achieved by the institutions in the study. The most widely reported topics were Employees, Agreements and Transfers, Income and Expenses, Tenders and Contracts, and Classified Information. The topic with the least transparency was Social Participation. The vast majority of the universities surveyed responded to the requests for access to information, with 93.6% of the requests answered. Therefore, it was concluded that Brazilian federal universities have complied with public transparency in the context of the Covid-19 pandemic.

**Keywords:** federal universities; public transparency; lei de acesso à informação (Freedom of information act).

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de universidades que apresentaram os temas de informações na transparência ativa .....	78
Gráfico 2 – Histograma de pontuações da Transparência Ativa .....	82
Gráfico 3 – Transparência Passiva quanto a existência de SIC Físico .....	86
Gráfico 4 – Transparência Passiva quanto a resposta ao pedido .....	87
Gráfico 5 – Transparência Passiva quanto aos prazos de resposta .....	88
Gráfico 6 – Transparência Passiva quanto ao conteúdo de resposta .....	89
Gráfico 7 – Histograma de pontuações da Transparência Passiva .....	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Dispositivos normativos de Políticas Públicas da Educação Superior no Brasil .....	26
Quadro 2	– Princípios do governo aberto segundo a OGP .....	34
Quadro 3	– Classificação da transparência quanto a elementos e indicadores .....	38
Quadro 4	– Normas regulatórias da transparência governamental, no âmbito das Instituições Federais de Educação Superior no Brasil .....	41
Quadro 5	– Lei de Acesso à Informação (LAI) em esquema resumido .....	42
Quadro 6	– Comparativo dos dispositivos normativos quanto à matéria exigida na transparência ativa .....	46
Quadro 7	– Classificação da pesquisa .....	57
Quadro 8	– Correspondência entre as etapas da pesquisa e os objetivos .....	60
Quadro 9	– Universidades Federais do Centro-Oeste .....	62
Quadro 10	– Universidades Federais do Nordeste .....	63
Quadro 11	– Universidades Federais do Norte .....	64
Quadro 12	– Universidades Federais do Sudeste .....	65
Quadro 13	– Universidades Federais do Sul .....	66
Quadro 14	– Comparativo de critérios de avaliação EBT 360° e EBTA 360° .....	68
Quadro 15	– Critérios de avaliação EBTA 360° transparência passiva .....	71
Quadro 16	– Pontuação da Transparência Ativa das Universidades .....	81
Quadro 17	– Pontuação da Transparência Passiva das Universidades .....	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo da métrica e dos critérios de avaliação EBT 360° e EBTA 360° .....	69
Tabela 2 – Métrica EBTA 360° Transparência Passiva .....	72
Tabela 3 – Pontuação de parâmetros dos critérios de avaliação EBTA 360° Transparência Ativa .....	73
Tabela 4 – Transparência Ativa Universidades Federais do Centro-Oeste .....	82
Tabela 5 – Transparência Ativa Universidades Federais do Nordeste .....	83
Tabela 6 – Transparência Ativa Universidades Federais do Norte .....	84
Tabela 7 – Transparência Ativa Universidades Federais do Sudeste .....	84
Tabela 8 – Transparência Ativa Universidades Federais do Sul .....	85
Tabela 9 – Transparência Passiva Universidades Federais do Centro-Oeste .....	91
Tabela 10 – Transparência Passiva Universidades Federais do Nordeste .....	92
Tabela 11 – Federais do Norte .....	93
Tabela 12 – Transparência Passiva Universidades Federais do Sudeste .....	94
Tabela 13 – Transparência Passiva Universidades Federais do Sul .....	95
Tabela 14 – Pontuação da Transparência Pública das Universidades Federais Brasileiras .....	96

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
EBT	Escala Brasil Transparente
EBTA	Escala Brasil Transparente Adaptada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
PNE	Plano Nacional de Educação
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCEG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia

UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal Rural de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNB	Universidade de Brasília
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá XVII
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo

UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2</b>	<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL</b> .....	23
<b>2.1</b>	<b>Políticas públicas da educação superior</b> .....	23
<b>2.2</b>	<b>Gestão democrática na educação</b> .....	27
<b>3</b>	<b>A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA</b> .....	31
<b>3.1</b>	<b>Governo Aberto (<i>Open Government</i>)</b> .....	31
<b>3.2</b>	<b>Aspectos conceituais da transparência</b> .....	35
<b>3.3</b>	<b>A transparência nas normas brasileiras</b> .....	40
<b>3.4</b>	<b>O desenvolvimento da transparência na perspectiva da CGU</b> .....	47
<b>3.5</b>	<b>A pandemia da Covid-19 e os reflexos na transparência das universidades</b> .	50
<b>3.6</b>	<b>Pesquisas anteriores sobre a avaliação da transparência no Brasil</b> .....	52
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA DO ESTUDO</b> .....	55
<b>4.1</b>	<b>Classificação da pesquisa</b> .....	55
<b>4.2</b>	<b>Método proposto</b> .....	57
<b>4.2.1</b>	<i>Etapa 1 – Definir a população e amostra da pesquisa</i> .....	58
<b>4.2.2</b>	<i>Etapa 2 – Identificar os critérios e métrica de avaliação da transparência pública</i> .....	58
<b>4.2.3</b>	<i>Etapa 3 – Definir os instrumentos de coleta de dados</i> .....	59
<b>4.2.4</b>	<i>Etapa 4 – Aplicar os instrumentos de coleta de dados</i> .....	59
<b>4.2.5</b>	<i>Etapa 5 – Analisar as informações coletadas</i> .....	59
<b>4.3</b>	<b>Considerações finais do método proposto para pesquisa</b> .....	60
<b>5</b>	<b>APLICAÇÃO DO MÉTODO PROPOSTO E RESULTADOS</b> .....	61
<b>5.1</b>	<b>Etapa 1 – Definição da população da pesquisa</b> .....	61
<b>5.2</b>	<b>Etapa 2 – Definição dos critérios e métricas de avaliação da transparência pública</b> .....	66
<b>5.2.1</b>	<i>Critérios e métrica: Parte I – Transparência ativa</i> .....	67
<b>5.2.2</b>	<i>Critérios e métrica: Parte II - Transparência Passiva</i> .....	70
<b>5.3</b>	<b>Etapa 3 – Definição dos instrumentos de coleta de dados</b> .....	72
<b>5.3.1</b>	<i>Instrumento de coleta de dados: Parte I – Transparência Ativa</i> .....	72
<b>5.3.2</b>	<i>Instrumento de coleta de dados: Parte II – Transparência Passiva</i> .....	74
<b>5.4</b>	<b>Etapa 4 – Aplicação dos instrumentos de coleta de dados</b> .....	75

5.4.1	<i>Aplicação dos instrumentos de coleta de dados: Parte I – Transparência Ativa</i> .....	76
5.4.2	<i>Aplicação dos instrumentos de coleta de dados: Parte II – Transparência Passiva</i> .....	76
5.5	<b>Etapa 5 - Análise da transparência ativa e passiva</b> .....	77
5.5.1	<i>Análise da Transparência Ativa (Parte I)</i> .....	77
5.5.2	<i>Análise da transparência passiva (Parte II)</i> .....	86
5.5.3	<i>Análise da Transparência Pública das Universidades Federais Brasileiras</i> .....	97
6	<b>CONCLUSÃO</b> .....	99
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	102
	<b>APÊNDICE A – CHECKLIST EBTA 360° TRANSPARÊNCIA ATIVA</b> .....	110
	<b>APÊNDICE B – CHECKLIST EBTA 360° TRANSPARÊNCIA PASSIVA</b> ..	112

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência dos atos públicos é necessária para participação da sociedade e exercício da democracia. O acesso às informações públicas possibilita construção da gestão democrática na educação, contribuindo, de forma basilar, para implementação, execução e sucesso das políticas públicas. A democracia pode ser conceituada das formas mais diversas, mas não existe definição que não inclua no seu sentido a transparência do poder (BOBBIO, 2011).

No âmbito internacional, o acesso às informações públicas é um direito reconhecido por diversos países, foi objeto de várias leis, declarações e pactos. Destaca-se como sendo a mais antiga e conhecida a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que tratou do tema no artigo 19 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). O acesso à informação também foi tratado na Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção, em 31 de outubro de 2003. As deliberações definidas nesse encontro ingressaram no ordenamento brasileiro, por meio dos artigos 10 e 13, do Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

No Brasil, a transparência das informações públicas foi reconhecida como direito, por meio da Constituição Federal de 1988, inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II, do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 (BRASIL, 1988). O efetivo exercício desse direito se tornou possível com a publicação da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), chama de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011b). No âmbito do poder executivo federal, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamenta os procedimentos para garantia do acesso à informação e classificação de informações sob restrição de acesso (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, as Universidades Federais Brasileiras, integrantes do poder executivo federal e disseminadoras do conhecimento como meio do desenvolvimento social, tem compromisso com a transparência pública e o exercício da democracia.

A transparência pública se faz ainda mais necessária, diante do contexto mundial da pandemia vigente de coronavírus, que obrigou as universidades a uma rápida adaptação ao período adverso, em que medidas de controle rigoroso de disseminação da doença precisaram ser adotadas. O momento demanda esforços extremos por parte dos gestores na elaboração de planejamento para reestruturação dos serviços essenciais prestados presencialmente e migração de possíveis serviços para o ambiente virtual.

Desse modo, faz-se necessário o desenvolvimento de atividades motivadas pela pandemia do coronavírus, como novas licitações, contratações, programas, ações e consultas públicas. Diante do novo cenário, a transparência da informação se torna ainda mais imprescindível, como forma do gestor se comunicar com a sociedade, a fim de que esta participe da elaboração, da execução e do monitoramento das novas práticas desenvolvidas.

Medidas emergenciais de saúde pública para o enfrentamento do surto mundial por coronavírus foram estabelecidas pela Lei nº 13.979 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020c). Este dispositivo normativo dispensou a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus e determinou a transparência desses atos em tempo real. Dentre outras ações, a CGU disponibilizou, no Portal da Transparência, os gastos federais específicos para o combate ao novo coronavírus, com atualização diária, com objetivo de dar transparência às contratações motivadas pela Covid-19.

A monitorização do cumprimento da transparência por parte da administração pública direta e indireta, segundo as prescrições dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, faz-se pela CGU. Este órgão também promove a transparência pública, por meio de ações, como a criação do Portal da Transparência do Governo Federal em 2004, aperfeiçoado em 2018, desenvolvimento da Escala Brasil Transparente (EBT) 360°, em 2019, e implementação da plataforma Fala.BR, em 2019.

Este estudo utiliza como base os dispositivos normativos vigentes, as orientações da CGU e partiu do interesse na temática das pesquisas de Rodrigues (2013) e Albertin, Cruciol e Anjos (2018). O primeiro estudo foi desenvolvido em 2013, o qual tratou da transparência ativa em portais eletrônicos de dez universidades federais brasileiras e concluiu que os dispositivos de transparência obrigatórios não estão integralmente presentes nos portais ou não possuem o conteúdo exigido. O segundo estudo abordou as informações mínimas exigidas pela LAI nos portais eletrônicos de vinte quatro universidades estaduais brasileiras, durante o ano de 2017, este estudo concluiu que nenhuma Universidade divulgou completamente as informações mínimas exigidas. Encontrou média geral de 63,06% de transparência das informações.

Nesse contexto, foi elaborada a seguinte pergunta norteadora da pesquisa: as universidades federais brasileiras estão promovendo a transparência pública em meio à pandemia da Covid-19?

Para responder a esse questionamento apresentado, esta pesquisa pretendeu o alcance do propósito determinado nos objetivos geral e específicos.

Analisar a transparência pública desenvolvida pelas universidades federais brasileiras, no contexto da pandemia da Covid-19.

Como suporte ao alcance do objetivo geral, delimitaram-se os objetivos específicos: identificar os critérios de avaliação de transparência pública da CGU e dispositivos normativos; analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU e avaliar o grau de transparência pública das 68 universidades federais, em meio à pandemia da Covid-19.

Acredita-se que os resultados desta pesquisa serão relevantes em três perspectivas: institucional, científica e social.

Sob o prisma institucional, este estudo contribuirá para possíveis melhorias da gestão da informação nas universidades federais, como a disponibilização de mais informações proativas e de aperfeiçoamento do setor que atende às solicitações de informações, conferindo mais eficiência na administração pública.

Quanto à relevância científica, destaca-se a colaboração de pesquisas na área da transparência pública, no recorte temporal presente, em meio à pandemia do coronavírus, tendo em vista que este tema passa por atualizações normativas constantes e a própria informação se caracteriza pela atualização permanente dos dados.

No ponto de vista de relevância social, ressalta-se o possível aprimoramento da gestão da informação, contribuindo para consolidação da gestão democrática e a participação social nas universidades federais brasileiras.

Desta forma, faz-se pertinente o conhecimento do panorama da transparência pública das universidades federais, no contexto de pandemia do coronavírus, pois o conhecimento dos itens que precisam de revisão possibilita a correção e o aprimoramento da gestão, conduzindo a ganhos sociais.

O texto completo está organizado em seis seções. A primeira seção contempla a introdução, com a descrição dos elementos essenciais para essa parte, apresentando os objetivos do estudo e justificativas. A segunda seção aborda temas fundamentais para o entendimento da pesquisa: educação superior no Brasil, políticas públicas da educação superior e gestão democrática na educação.

Na terceira seção, apresentam-se os temas específicos da pesquisa, transparência pública, governo aberto, aspectos conceituais da transparência, transparência nas normas brasileiras, desenvolvimento da transparência, pandemia da Covid-19 e reflexos na transparência das universidades e pesquisas anteriores sobre a avaliação da transparência no Brasil.

Os procedimentos metodológicos foram abordados na quarta seção, trazendo a apresentação das etapas da pesquisa. A quinta seção apresenta aplicação do método proposto e a análise dos resultados e, por fim, a conclusão é exposta na sexta seção. A parte final do trabalho contempla as referências, os apêndices.

## **2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

A pesquisa científica requer primordialmente o estabelecimento de fundamentos teóricos. O referencial teórico contextualiza o tema e estabelece conceitos previamente definidos por outros pesquisadores, bem como por normas aplicáveis.

Este seguimento do estudo trata de temas relevantes à pesquisa, sendo fundamental para compreensão e abordagem do estudo. Está organizado nos seguintes subitens: políticas públicas da educação superior, gestão democrática na educação e governo aberto.

### **2.1 Políticas públicas da educação superior**

O desenvolvimento das políticas públicas da educação superior no Brasil pode ser compreendido por meio da observação de como o assunto foi tratado no decorrer do tempo nas constituições e leis brasileiras. No Brasil, foram instituídas sete constituições, nos seguintes anos: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. A educação foi observada em todas as cartas magnas brasileiras. Além das leis maiores, a educação também foi tratada em dispositivos normativos específicos.

Destacam-se a pioneira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a LDB nº 6.692, de 11 de agosto de 1971 e a Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968 que promoveu a organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e a atual LDB nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

Somado aos dispositivos normativos mencionados, tem-se o Plano Nacional de Educação (PNE) que ratifica os princípios e as diretrizes firmados nas leis e acrescenta metas e estratégias para alcançar esses objetivos (BRASIL, 2014). Outros dispositivos normativos estabelecem programas com intuito de operacionalizar as metas e estratégias do PNE, contudo, devido a menor relevância para o presente estudo, não são mencionados.

Os autores De Bastiani, Trevisol e Pegoraro (2018) lecionam que a evolução histórica da educação superior no Brasil ocorreu de forma particular em cada estado da Federação, a depender de características regionais e locais, entretanto, o contexto nacional exerceu considerável atuação nesse processo. “As variáveis tempo e espaço e as dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais devem ser consideradas, pois exercem notável influência.” (DE BASTIANI; TREVISOL; PEGORARO, 2018, p. 376).

A educação primária pública gratuita foi garantida desde a primeira Constituição do Brasil, em 1824, inciso XXXII, do art. 179. As universidades e os colégios foram citados no mesmo artigo de direitos dos cidadãos, inciso XXXIII, contudo, não mencionava a natureza pública e gratuita da educação superior (BRASIL, 1824).

A criação de instituições de ensino superior foi definida como competência do Congresso pela Carta constitucional seguinte, a de 1891, no art. 34, em que foi estabelecida a competência privativa do congresso em legislar sobre o ensino (BRASIL, 1891).

A educação e a cultura foram pela primeira vez destacadas em um capítulo exclusivo na terceira lei maior do país, em 16 de julho de 1934. Este capítulo continha onze artigos com definições basilares para o sistema educacional da época. Neste dispositivo normativo, foi prevista a competência da União em traçar as diretrizes da educação nacional e a criação de um plano nacional de educação a ser definido pela União. Este documento deveria ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e ser aprovado pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1934).

Houve retrocesso na normatização do sistema educacional do Brasil com a quarta constituição brasileira, outorgada em 1937, em que os direitos da educação e cultura que antes eram manifestados em onze artigos, passando, então, a ser assegurados por apenas sete artigos. A previsão da criação de um plano nacional de educação deixou de ser mencionada (BRASIL, 1937).

Durante o período pós-Segunda Guerra Mundial, o Brasil passou por uma reforma democrática, que foi concretizada através de direitos instituídos pela Carta Magna, de 18 de setembro de 1946 (BRASIL, 1946). Esta restabeleceu conquistas sociais perdidas com a promulgação da Constituição Federal de 1937. A criação de uma lei específica para normatizar a educação já havia sido prevista pela Constituição Federal de 1934, sendo esquecida pela Carta Magna de 1937, foi retomada pela Carta Maior de 1946 (BRASIL, 1946).

No decorrer da década de 1950, o Brasil passou por um processo de industrialização e, a partir de meados dessa década, o país entrou no período chamado de “anos dourados”. A economia seguia o modelo desenvolvimentista, em que o governo promoveu a expansão da indústria nacional. Apesar da oferta de emprego ter aumentado, os lucros desse período foram acumulados por grupos minoritários (MÉLO; MACHADO, 2013).

Conforme a expansão econômica ocorrida nesse período, a educação superior também passou por uma ampliação na segunda metade da década de 1950, contudo, desenvolveu-se por meio da criação de instituições particulares de ensino superior, cuja

grande maioria da população não tinha a possibilidade de ingressar (MÉLO; MACHADO, 2013).

A década de 1960 foi um período marcante para democratização da educação superior, pois ocorreu um processo de ampliação do acesso à educação superior no Brasil. As universidades federais, no modelo atual, foram originadas a partir da união de faculdades e cursos isolados já existentes na época, sendo as primeiras universidades localizadas predominantemente nas capitais (DE BASTIANI; TREVISOL; PEGORARO, 2018).

Em 1961, foi publicada a primeira LDBEN. A Lei nº 4.024/61 estabeleceu normas sobre os fins da educação, o direito à educação, a administração do ensino, o sistema de ensino, dentre outros assuntos (BRASIL, 1961). Esta norma tratou também da educação de grau superior que poderiam ser ministrados agrupados, ou não em universidades.

Na década de 1960, o ensino superior no Brasil tornou se tema de intensas discussões com o processo de análise e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024) no Congresso Nacional, sendo esta sancionada em dezembro de 1961, e com a posterior previsão de uma reforma na estrutura do ensino superior brasileiro que foi instituída por intermédio da Lei nº 5.540, de novembro de 1968. (MÉLO; MACHADO, 2013, p. 264).

A primeira LDBEN, de 1961, definiu, na primeira sessão, a finalidade da educação, *in verbis*:

Art. 1º A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim:

- a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;
- b) o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem;
- c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;
- d) o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum;
- e) o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio;
- f) a preservação e expansão do patrimônio cultural;
- g) a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça.

(BRASIL, 1961, p. 1).

A referida norma definiu que as universidades se constituíam da união de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior, sendo constituídas na forma de autarquias, fundações ou associações. A educação superior ministrada nas universidades ou estabelecimentos públicos federais deveria ser gratuita para quem provasse hipossuficiência financeira (BRASIL, 1961).

O direito à educação foi mantido pela constituição de 1967. Foi ratificada a competência da União na edição da LDB e definida a competência da mesma na publicação do PNE. A Carta Magna de 1967 recepcionou a LDB de 1961 que se manteve em vigor mesmo com a publicação da nova Constituição (BRASIL, 1967).

Normas de organização e exercício do ensino superior e respectivo vínculo com a escola média foram definidas em novembro de 1968, com a publicação da Lei nº 5.540. Este dispositivo normativo definiu, em seus 59 artigos, a estrutura do ensino superior no Brasil. Dentre outras determinações, estabeleceu que as universidades, quando oficiais, se constituiriam na forma de autarquias ou fundações públicas. Contudo, esta norma era formada apenas por regras, sem princípios ou finalidades a serem seguidos pelo sistema de educação (BRASIL, 1968).

Desta forma, a Lei nº 5.540/68 não revogou expressamente a LDB de 1961, como efeito, os princípios e fins desta continuaram vigentes. Em 11 de agosto de 1971, foi publicada a Lei 5.692 que fixou apenas as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus mantendo também, os princípios e fins estipulados pela LDB de 1961 (BRASIL, 1968).

A educação continuou a ser protegida com a publicação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que está em vigor. O artigo 6º estabelece a proteção da educação, juntamente com outros direitos sociais. “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, p. 3).

No caso específico da educação são as políticas públicas educacionais que estabelecem esse direito social, assegurado pela Constituição Federal de 1988 e definidas por leis. A garantia dos cidadãos de ter acesso à educação é definida precipuamente pela Constituição Federal. “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988, p. 111).

Durante a constância da Carta Maior de 1988, foi publicada a lei basilar das políticas públicas de educação, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de LDB de 1996, que estabeleceu os principais preceitos que devem ser seguidos pelo sistema educacional do país. A referida norma disciplinou a educação de forma universal no país. A lei fundamental da educação se aplica a todos os sistemas de educação, rede pública de ensino e a rede privada e em todos os níveis. Ademais, revogou diversos dispositivos normativos,

compilando as normas primordiais da Educação Nacional em um documento (BRASIL, 1996).

No texto normativo, definiram-se novos princípios e finalidades a serem seguidos por toda educação nacional. Inicialmente 11 princípios foram estabelecidos, sendo acrescentados mais dois princípios, por novos dispositivos normativos, o princípio da diversidade etnicorracial, em 2013 e o direito à educação ao longo da vida, em 2018 (BRASIL, 1996, p. 1):

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;  
 III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;  
 IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;  
 V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;  
 VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
 VII - valorização do profissional da educação escolar;  
 VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;  
 IX - garantia de padrão de qualidade;  
 X - valorização da experiência extraescolar;  
 XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.  
 XII - consideração com a diversidade etnicorracial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)  
 XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Lei nº 13.632, de 2018).

A participação da sociedade nas práticas de gestão das instituições e educação superior públicas foi expressamente estabelecida no texto do art. 56 da LDB de 1996. “As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (BRASIL, 1996).

A obrigatoriedade da elaboração de um PNE decenalmente foi determinada pela Carta Magna de 1988, alterada pela Emenda Constitucional (EC) 59/2009, a qual determinou, conforme texto do artigo 214, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (BRASIL, 1988, p. 115).

O Quadro 1 apresenta a evolução das políticas públicas da educação superior a partir dos dispositivos normativos regulatórios no decorrer do tempo.

Quadro 1 – Dispositivos normativos de Políticas Públicas da Educação Superior no Brasil

<b>Norma</b>	<b>Descrição</b>
Constituição de 1824 (Brasil Império)	Reconheceu, por meio do inciso XXXII do art. 179, a educação primária pública gratuita. As universidades e os colégios foram citados, contudo não mencionava a natureza pública e gratuita da educação superior.
Constituição de 1891 (Brasil República)	Estabeleceu a competência privativa do congresso em legislar sobre o ensino, bem como a competência do mesmo órgão na criação de instituições de ensino superior.
Constituição de 1934 (Segunda República)	A primeira a destinar um capítulo exclusivo para educação e cultura. Este capítulo continha onze artigos, com definições basilares para o sistema educacional da época. Neste dispositivo normativo, foi prevista a competência da União em traçar as diretrizes da educação nacional e a criação de um plano nacional de educação a ser definido pela União. Foi definido percentual mínimo de investimento na educação, sendo 10% da arrecadação dos impostos federais destinada obrigatoriamente à manutenção e ao desenvolvimento da educação.
Constituição de 1937 (Estado Novo)	Representou involução da normatização do sistema educacional do Brasil. Os direitos da educação e cultura passaram a ser assegurados por apenas sete artigos. A previsão da criação de um plano nacional de educação deixou de ser mencionada. Manteve o percentual mínimo de investimento na educação, sendo 10% da arrecadação dos impostos federais destinada obrigatoriamente à manutenção e ao desenvolvimento da educação.
Constituição de 1946	O capítulo da educação passou a conter dez artigos. Manteve o percentual mínimo de investimento na educação, sendo 10% da arrecadação dos impostos federais destinada obrigatoriamente à manutenção e ao desenvolvimento da educação.
Lei nº 4.024/61 (LDB)	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional definiu que as universidades se constituiriam da união de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior, sendo constituídas na forma de autarquias, fundações ou associações. A educação superior ministrada nas universidades ou estabelecimentos públicos federais deveria ser gratuita para quem provasse hipossuficiência financeira.
Constituição de 1967 (Regime Militar)	Manteve o direito à educação e a competência da União na publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Plano Nacional de Educação, recepcionando a LDB de 1961.
Lei nº 5.540 de 1968	Definiu, em cinquenta e nove artigos, a estrutura do ensino superior no Brasil. Esta norma era formada apenas por regras, sem princípios ou finalidades a serem seguidos pelo sistema de educação, como não revogou expressamente a LDB de 1961, os princípios e fins desta continuaram vigentes.
Lei nº 5.692 de 1971	Fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e, também, não revogou expressamente os princípios e fins estipulados pela LDBEN de 1961.
Constituição de 1988 (Constituição Cidadã)	Tratou da educação em dez artigos. Assegurou o princípio da gestão democrática na educação. Fixou o investimento federal em educação em, no mínimo, 18% da arrecadação com impostos.
Lei nº 9.394/96	Conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é a Lei fundamental da educação, sendo aplicada a todos os sistemas de educação, rede pública de ensino e a rede privada, em todos os níveis. Revogou diversos dispositivos normativos, compilando as normas primordiais da Educação Nacional em um documento. Estabeleceu os principais preceitos que devem ser seguidos pelo sistema educacional do país. Reconheceu o princípio da gestão democrática.
EC nº 59 de 2009	Reestabeleceu a obrigatoriedade da criação do plano nacional de educação, de duração de dez anos, com propósito de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino nos diversos níveis, mediante ações integradas dos poderes públicos.

Fonte: elaborado pela autora, informações extraídas do site <http://www.planalto.gov.br> (BRASIL, 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1961, 1967, 1968, 1971, 1988, 1996).

De acordo com o Quadro 1, observa-se que as políticas públicas da educação superior evoluíram no decorrer do tempo, conforme visto no conteúdo escrito dos dispositivos normativos regulatórios. Iniciou-se pela Constituição Política do Império do Brasil de 1824, em que foi garantida a existência das universidades indo até a emenda constitucional nº 59 de 2009 que determinou a criação do PNE.

O PNE trata-se da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de dez anos, é um plano operacional do Governo Federal que estabelece diretrizes, define metas, estratégias de execução e forma de monitoramento relacionados à educação nacional. O PNE de 2014 estabelece como diretriz o princípio da gestão democrática (BRASIL, 2014).

A gestão democrática foi reconhecida como um princípio a ser seguido pelo sistema de ensino, a partir de 1988, através do inciso VI, do art. 56, da Constituição de 1988. A LDB de 1996 ratifica a gestão democrática como um princípio a ser seguido pelas instituições públicas de educação superior, assim como o PNE de 2014, garantindo juridicamente a participação da comunidade acadêmica nos processos de gestão da educação superior.

## **2.2 Gestão democrática na educação**

A democratização do ensino público, no Brasil, foi resultado de um processo histórico de mudança na consciência social, que exigiu maior participação da sociedade nos processos de gestão da educação. A solicitação da sociedade por mais participação motivou a atualização das regras jurídicas e, conseqüentemente, a evolução das condutas políticas.

A gestão democrática do ensino, no Brasil, foi construída por meio de reivindicações populares, durante um período de mudanças econômicas e sociais no país e no mundo. A busca pela democratização da educação gerou conquistas sociais, representada precipuamente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, reconhecendo a gestão democrática no ensino público como um dos seus princípios (ARRUDA, 2016).

Assim, salientam Adrião e Camargo (2007), a inovação do texto normativo quanto à instituição do princípio da gestão democrática na educação nacional impulsionado por movimentos de redemocratização do país. Contudo, o termo “princípios” denomina normas jurídicas de caráter geral que referenciam a formulação de dispositivos legais específicos.

Logo, para concretização deste princípio seria necessário à elaboração de leis futuras, o que veio ocorrer oito anos depois, com a publicação da LDB em 1996. Ressalta-se

que a norma deve ser considerada como geradora de aperfeiçoamento de práticas coletivas para a garantia do aumento da qualidade social (ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

Segundo Paro (2007), a inserção do princípio da gestão democrática do ensino pela Carta Magna de 1988 reflete a legitimação da democracia no sistema educacional marcado historicamente por uma estrutura hierárquica rígida de autoridade e submissão. Contudo, opondo-se a este entendimento, a ausência e regulamentação mais específica sobre o termo “gestão democrática” no ensino na LDB de 1996 deu liberdade os entes federados para definir suas práticas de promoção deste princípio.

Apesar da gestão democrática ser considerada um princípio da educação pública, pela Lei Maior e legislação infraconstitucional, a concretização deste princípio depende da definição de um conceito para o termo, bem como da sua dimensão de aplicação e metodologia de execução (NARDI, 2017).

Da mesma forma, Arruda (2016) postula que essa conquista histórica, apesar de garantir juridicamente a participação popular no processo decisório da educação, ainda necessita de definições legais que torne viável sua efetivação.

Os autores Nardi (2017), Arruda (2016), Adrião e Camargo (2007) e Paro (2007) citam a necessidade de uma norma que defina o conceito do princípio da gestão democrática e que determine parâmetros a serem seguidos, para que seja possível a efetiva aplicação deste princípio.

Na mesma linha de pensamento, Cária e Andrade (2016) entendem que a lei impõe a gestão democrática por meio de princípios vagos, não estabelece condutas bem definidas para construir o conceito de gestão democrática, apenas sinaliza, de forma lógica e superficial, a participação de todos os envolvidos nas condutas do Estado.

A principal característica da gestão democrática é identificada pelos autores Arruda (2016), Cária e Andrade (2016), Nardia (2017) e Ribeiro (2017) como sendo a participação da sociedade nos processos de decisão da educação. Ribeiro (2017) ressalta também a comunicação como fundamento da gestão democrática.

Desta forma, a participação é forma primordial de garantir a gestão democrática, permite o pertencimento dos membros da comunidade acadêmica nas atividades de gestão e funcionamento da instituição educacional. A definição de participação alicerça-se no princípio da autonomia, onde os membros de um grupo social tem a liberdade de definirem os objetivos e os meios para alcançar esses objetivos no ambiente educacional. A participação contribui para o alcance do objetivo final sociopolítico da educação, o desenvolvimento das relações sociais (LIBÂNEO, 2012).

Libâneo (2012, p. 456) leciona sobre os princípios fundamentais da gestão democrático-participativa:

São propostos os seguintes princípios da gestão democrático-participativa: autonomia da escola e da comunidade educativa; relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar, planejamento de atividades, formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar; utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações, avaliação compartilhada, relações humanas produtivas e criativas, assentadas em busca de objetivos comuns.

Ressalta-se a relação da transparência com a participação apontada na proposição do referido quando determina a necessidade de compartilhamento de avaliações, utilização de informações concretas e democratização da informação.

A participação no ambiente educacional possui modalidades, as mais propagadas o Brasil são os conselhos de classe e órgãos colegiados que surgiram no início da década de 1980 (LIBÂNEO, 2012). Observa-se que estas modalidades se aproximam mais ao conceito de democracia representativa do que de uma democracia participativa, onde o cidadão exerce a participação diretamente, a exemplo das formas de participação: audiência pública e consulta pública.

A participação social é fundamental para existência de um Estado Democrático. A sociedade atua sobre o processo decisório, orientando os caminhos a serem seguidos pelos governos. O modelo de participação democrática visa concretizar a manutenção dos direitos fundamentais, em que a sociedade possa manter relação intrínseca com o poder público (SANTIAGO, 2019).

A gestão participativa deseja atender às transformações da sociedade, interpretando e acolhendo as demandas sociais. Esta atividade se mostra desafiadora, pois exige das universidades postura dinâmica, em que as atividades de gestão são autônomas, organizadas e colegiadas (RIBEIRO, 2017).

A gestão universitária deve privilegiar a comunicação como facilitadora do desenvolvimento das ações. Para a democratização da gestão universitária, é imprescindível a participação de todos os grupos da comunidade acadêmica, fundamentada na consciência política e ética. A gestão democrática prioriza a participação do componente humano como forma de promover o desenvolvimento (RIBEIRO, 2017).

Os dispositivos normativos que tratam do tema, gestão democrática, de forma extremamente sucinta, apenas utilizam o substantivo participação como base da definição do

vocábulo. A gestão democrática na educação é um princípio que precisa ser seguido pelas políticas públicas de educação, mas ainda necessita de uma definição normativa.

Para o estabelecimento de práticas de gestão democrática na educação, faz-se necessário o desenvolvimento de comunicação transparente entre a sociedade e os gestores públicos, tornando possível a participação social. A transparência pública e a participação cidadã são definidas como os pilares do governo aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011), assunto tratado no próximo capítulo, juntamente com outros temas da transparência pública: os aspectos conceituais da transparência, a transparência nas normas brasileiras, o desenvolvimento da transparência, a pandemia da Covid-19 e os reflexos na transparência das universidades e pesquisas anteriores sobre a avaliação transparência no Brasil.

### 3 A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência pública é um tema que vem despertando o interesse de pesquisadores brasileiros, principalmente na última década. O termo vem sendo definido com enfoques e valores diversos, a depender da área de estudo. Em muitos casos, na tentativa de tornar o tema mais didático, os pesquisadores buscam definir conceitos, mediante os parâmetros de classificação, sob a ótica de diversas características da transparência. O tema é discutido no âmbito nacional e internacional, sendo citado em documentos com validade internacional, como Declaração de Governo Aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011).

#### 3.1 Governo Aberto (*Open Government*)

Para gerenciar a educação de forma exitosa e democrática, os gestores públicos precisam se fundamentar em princípios básicos claramente delimitados, com foco na transparência dos dados públicos e no acesso à informação, possibilitando a participação da sociedade, ou seja, administração na forma de governo aberto.

O Governo Aberto foi primordialmente definido por práticas de acesso às informações governamentais, com objetivo de contribuir para realização dos ideais democráticos. Estes ideais surgiram juntamente com os primeiros estados e vem evoluindo no curso da própria história. A Revolução Francesa (1789-1799) foi um grande marco histórico que deu início à Idade Contemporânea. Os ideais iluministas do movimento trouxeram significativas mudanças para concepção de democracia da época. No decorrer da história do mundo, principalmente a partir do século XX, diversos dispositivos normativos foram sendo publicados pelos países, a fim de que a necessidades do cidadão fossem o foco principal de um governo.

Destaca-se a Declaração Universal de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), estabelecida no período pós-Segunda Guerra Mundial, um documento histórico que observou a liberdade de comunicação. Este documento fundamentou dois tratados internacionais relevantes para educação e disseminação da informação: o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) (BRASIL, 1992). Ambos assinados e ratificados pelo Brasil em 1992.

No contexto do Governo Aberto, os avanços dos dispositivos legais e administrativos vem assegurando ao cidadão brasileiro o direito de acesso à informação, contribuindo para transparência pública e responsabilidade fiscal: art. 19º, §3º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), art. 5º, §14 da Constituição Federal (1988), Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capibaribe) e Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) (DIAS; RODRIGUES GARCIA; CAMILO, 2019).

A definição de Governo Aberto vem sendo desenvolvida com fundamento em diversos princípios que foram sendo integrados mediante o influxo de novos valores decorrentes de mudanças sociais, culturais, políticas, econômicas e tecnológica no decorrer da história (OLIVEIRA, 2020).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2002, organizou o evento *International Roundtable on Building Open Government*, em que foram definidos preceitos de Governo Aberto, a partir da participação da sociedade civil e representantes de governo de vinte e oito países. Estabeleceram-se três princípios: *accountability*, transparência e abertura. Estes princípios foram oficializados no livro *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, publicado pela OCDE, em 2003, sendo o primeiro registro sobre o tema governo aberto que foi além do simples acesso à informação e contemplou a participação cidadã no contexto político (OLIVEIRA, 2020).

O autor Banisar (2006), em estudo, afirmou que a previsão da liberdade de informação já existia no mundo há duzentos anos, contudo, mais da metade das leis somente foram adotadas nas últimas décadas. Em setembro de 2006, setenta países em todo mundo adotaram leis que garantiam a liberdade de informações e o acesso aos registros de órgãos do governo e mais cinquenta países estavam com os dispositivos normativos em fase de construção.

O termo “Governo Aberto” tem sido estudado por diferentes autores que podem ser divididos em três correntes de pensamento, quanto à definição do vocábulo. Alguns estudiosos abordam o tema relacionando exclusivamente com acesso às informações do governo. Este enfoque predominou até o final do século XX. Uma segunda corrente de pesquisadores correlaciona governo aberto como a evolução do governo eletrônico (HARRISON *et al.*, 2011). Por fim, a terceira corrente de estudos, mais atual, influenciada pela parceria internacional da *Open Government Partnership* (OGP) de 2011, conceitua Governo Aberto mediante um somatório de valores: transparência, participação, colaboração, *accountability*, tecnologia e inovação (OLIVEIRA, 2020).

O estudo de Wirtz e Birkmeyer (2015) foi desenvolvido durante os anos de 2008 a 2013 e analisou a literatura científica da época, bem como literatura empírica e conceitual de Governo Aberto. Os autores afirmam que devido à utilização do termo em diversas áreas, a compreensão do conceito é bastante heterogênea. Por meio do desenvolvimento do estudo, formou-se uma compreensão clara do conceito de Governo Aberto como sendo formado, em essência, por três pilares: transparência, participação e colaboração. O Governo Aberto e o funcionamento destes elementos fundamentais dependem de quatro fatores externos: tecnologia, confiança no governo, regulamentação e responsabilidade (WIRTZ; BIRKMEYER, 2015).

A composição atual do modelo de Governo Aberto foi oficializada em 22 de setembro de 2011, na 66ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da reunião e do empenho de oito países: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. Formou-se a Parceria para o Governo Aberto ou, em inglês, *Open Government Partnership* (DIAS; RODRIGUES GARCIA; CAMILO, 2019). Nesta ocasião, os países fundadores assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram os planos de ação. Atualmente, setenta e cinco países integram a parceria OGP.

A Declaração de Governo Aberto definiu quatro compromissos assumidos pelos países membros: aumento da disponibilidade de informação sobre as atividades governamentais, apoio à participação cívica, implementação de altos padrões de integridade profissional e ampliação do acesso de novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011).

*Open Government Partnership* (2011) entende que o governo aberto possui quatro princípios fundamentais: transparência, participação, *accountability* e inovação tecnológica. A colaboração é um quinto valor adotado pela corrente mais atual da doutrina. O Quadro 2 demonstra as ações adotadas pela OGP para os princípios reconhecidos por esta iniciativa internacional.

Quadro 2 – Princípios do governo aberto segundo a OGP

<b>Princípio</b>	<b>Ações</b>
Transparência pública	Aumentar a disponibilidade de informações, em todos os níveis do governo, sobre as atividades governamentais, de maneira proativa, de forma oportuna, em formatos fáceis de localizar, compreender e utilizar, e que facilitem a reutilização.
Participação Cidadã	Tornar a formulação de políticas e a tomada de decisões mais transparente. Criar e utilizar canais para solicitar a opinião pública, contribuindo para participação pública na elaboração, no monitoramento e na avaliação das atividades governamentais.
<i>Accountability</i>	Apoiar a implementação de alto padrão de integridade profissional. Instituir e manter sistema jurídico para tornar públicas as informações sobre rendimentos e bens de altos funcionários públicos. Disponibilizar publicamente informações relativas aos atos e à eficácia das organizações de prevenção e aplicação da lei em matérias referentes à corrupção.
Tecnologia e inovação	Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de troca de informações, participação pública e colaboração. Apoiar e desenvolver o uso de inovações tecnológicas tanto por funcionários públicos como por cidadãos.

Fonte: *Open Government Partnership* (2011).

Diante do exposto no Quadro 2, observa-se que cada princípio possui ações planejadas para alcançar o objetivo. A transparência pública se relaciona diretamente com a ampla disponibilidade de informação governamental. A participação cidadã prevê primordialmente a transparência na formulação de políticas públicas e tomadas de decisão, tendo como objetivo principal a participação pública nas ações de gestão governamental. O terceiro princípio, *accountability*, relaciona-se com a publicação de informações relativas à integridade profissional dos funcionários públicos. Por fim, a tecnologia e inovação descreve a necessidade de inovação tecnológica na construção do acesso à informação e participação.

Ao interpretar o Quadro 2, conclui-se, ainda, que os quatro princípios se inter-relacionam. A transparência pública, além de ser um princípio com ações próprias, está presente nas ações dos demais princípios. A concretização do princípio da inovação tecnológica é essencial para implementação do princípio da transparência que, por sua vez, determina a consecução dos princípios: participação e *accountability*.

Desde o início, na parceria mundial formada para o Governo Aberto, *Open Government Partnership* (OGP), o Brasil executou cinco planos de ação. O primeiro plano de ação foi publicado em 15 de setembro de 2011 e ficou vigente até 2013. Este plano tinha como objetivo o desenvolvimento de 41 ações, com o compromisso de implementar, no primeiro ano de vigência, até setembro de 2012, as medidas de transparência e governo aberto descritas no plano (BRASIL, 2011c). Este plano precedeu a publicação, no Brasil, da Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

### 3.2 Aspectos conceituais da transparência

A transparência é discutida no âmbito internacional e nacional, citada em documentos com validade internacional, como Declaração de Governo Aberto, bem como em normas nacionais, como a Lei de Acesso à Informação, contudo, o conceito de transparência, ainda, não foi assertivamente delimitado na literatura de políticas públicas (RODRIGUES, 2020).

Os estudos sobre transparência podem apresentar diversos enfoques, a depender do campo em que a pesquisa está inserida, podendo estar presente em estudos de ciências políticas, administração pública, psicologia, comunicação, direito e economia. Conforme a perspectiva, a transparência é relacionada ao fomento de diferentes valores: participação, democracia, anticorrupção, eficiência, entre outros (OLIVEIRA, 2020).

Segundo Devides e Silveira (2017), transparência é um princípio da administração pública que deve ser seguido pelo poder público para possibilitar que os cidadãos tenham o direito de participação nos atos e procedimentos realizados pelos serviços públicos. Os autores Hader e Jordan (2013) acreditam que a transparência é um ideal democrático que aumenta a confiança do cidadão no governo e os sites governamentais constituem ferramenta para potencializar essa transparência.

Por sua vez, Grimmeliikhuijsen (2013) entende que a transparência é a disponibilidade de informações sobre uma organização ou ator que permite que atores externos monitorem o funcionamento interno ou o desempenho dessa organização.

À medida que o estudo científico sobre transparência se desenvolveu, seu significado se ampliou para um valor incorporado nas políticas públicas, como um meio de promover a tomada de decisão participativa e a promoção da *accountability* (OLIVEIRA, 2020).

Dessa forma, a transparência das condutas administrativas possibilita o acesso do cidadão ao cenário da gestão pública, aproximando a sociedade do governo, favorecendo a compreensão das ações governamentais, permitindo a participação da sociedade na formulação das políticas públicas, no acompanhamento da execução e na análise de resultados, contribuindo para o aperfeiçoamento dos atos governamentais.

Quanto às classificações de transparência, destacam-se três divisões bipartite, inicialmente, idealizadas por Heald (2006) e utilizadas por alguns autores que o sucederam: processo ou evento, nominal ou efetiva, retrospectiva ou tempo real. Por fim, ressalta-se, também, uma quarta divisão bipartite amplamente utilizada: transparência ativa ou passiva

(FIGUEIREDO; GAZONI, 2016; HEALD, 2006; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A classificação em transparência de evento e transparência de processo distingue os tipos, a depender da etapa do processo de uma política pública que se relaciona à informação. Fazem parte da transparência de processo as informações relativas a fases processuais e operacionais. Por sua vez, classifica-se como transparência de evento as informações referentes a documentos de planejamento e orçamento, os *inputs*, documentos que medem quantitativamente a prestação de serviços públicos, os *outputs* e documentos que medem qualitativamente a prestação de serviços públicos, os resultados (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A segunda divisão dicotômica da transparência analisa a informação disponibilizada quanto à qualidade dos dados apresentados: nominal ou efetiva. Esta classificação considera a organização e clareza da informação disponibilizada. Segundo esta classificação, a transparência nominal ocorre quando a informação é oferecida, mas devido à forma que é apresentada, faz-se incompreensível pelo cidadão. A transparência se faz efetiva quando a sociedade, ao acessar a informação, pode processar, compreender e utilizar os dados, estabelecendo comunicação com a administração pública (HEALD, 2006).

Quanto ao tempo da informação prestada, a transparência pode ser classificada em retrospectiva e em tempo real. Na transparência retrospectiva, a informação pública é prestada após o acontecimento do ato público, atualizada em intervalos periódicos, já a transparência em tempo real significa que os processos internos da organização estão continuamente sujeitos à divulgação (HEALD, 2006).

No primeiro caso, há um período operacional seguido por uma fase de elaboração de relatório, durante o qual a organização elabora sua exposição documental. No segundo caso, na transparência em tempo real, a prestação de contas está sempre ocorrendo juntamente com as atividades operacionais. Nunca há um momento em que a organização possa se concentrar exclusivamente em suas atividades produtivas (HEALD, 2006).

Diante do fluxo contínuo de informação, a metodologia baseada na transparência em tempo real é mais onerosa para a administração do que um sistema retrospectivo, em que predomina a transparência de atos já ocorridos em um determinado período de tempo. A transparência retrospectiva é a mais adotada pela administração pública no Brasil, contudo não se confunde com a desatualização dos dados (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A transparência quanto à iniciativa se divide em: ativa ou passiva. A transparência ativa representa o empenho das instituições em disponibilizar espontaneamente o máximo de

informações de interesse geral possível, atendendo grande parte das expectativas da sociedade quanto ao acesso à informação. Na transparência passiva, as entidades disponibilizam a informação, mediante solicitação, por meio de canal de comunicação estabelecido entre a administração pública e a sociedade, a fim de se atender ao interesse particular de cada pessoa, podendo ser a solicitação de nova informação ou detalhamento de informação já disponível (FIGUEIREDO; GALZONE, 2016).

No estudo de Zuccolotto e Teixeira (2019), o conceito de transparência foi proposto estabelecendo que, na transparência ativa, a iniciativa do Estado pode ser voluntária ou motivada por força legal:

A transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. (YASIGI, 1999 *apud* ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019, p. 48).

A transparência passiva se relaciona à obrigação legal imposta ao Estado, em conceder, tempestivamente, ao cidadão que o solicite por meio hábil, o acesso a documentos oficiais, excluindo-se aqueles que estiverem legalmente protegidos (YASIGI, 1999 *apud* ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Na perspectiva de Michener e Bersche (2011), a transparência pode ser avaliada segundo dois elementos: visibilidade (*visibility*) e inferabilidade (*inferability*). A visibilidade contempla dois indicadores: completude e localizabilidade. O segundo elemento, a inferabilidade, possui três indicadores: desagregação, verificabilidade e simplificação. O Quadro 3 exhibe os elementos e indicadores de Michener e Bersche (2011).

Quadro 3 – Classificação da transparência quanto a elementos e indicadores

<b>Elemento</b>	<b>Indicador</b>	<b>Comentário</b>
Visibilidade ( <i>visibility</i> )	Compleitude ( <i>completeness</i> )	As informações devem estar disponíveis completamente, de forma íntegra, para que se possa acessar o conteúdo permitido ou legalmente imposto.
	Localizabilidade ( <i>findibility</i> )	As informações devem ser facilmente acessadas, de forma disponível, seja proativa ou tempestivamente, mediante solicitação.
Inferabilidade ( <i>inferability</i> )	Desagregação ( <i>disaggregation</i> )	As informações devem estar organizadas em níveis de conteúdo, do geral até o mais detalhado, com intuito de facilitar o entendimento.
	Verificabilidade ( <i>verifiability</i> )	As informações devem ser processadas por um órgão verificador de validação.
	Simplificação ( <i>simplification</i> )	As informações devem ser inteligíveis, por meio do auxílio de recursos visuais.

Fonte: Michener e Bersche (2011).

Como demonstrado no Quadro 3, a visibilidade se relaciona a indicadores objetivos relativos à publicidade, ou seja, tornar público de forma íntegra. Desta forma, atende este quesito a informação prestada de forma disponível e completa. A inferabilidade, entendida como a capacidade de construir conclusões a partir do processamento cognitivo das informações, pode ser avaliada, por meio de seus indicadores, quanto à qualidade da informação disponibilizada. Relacionam-se a este parâmetro as qualidades de organização, verificação e clareza das informações (MICHENER; BERSCHE, 2011).

A informação transparente pode ainda ser estudada academicamente com base em atributos: integridade, cor e usabilidade. A integridade se refere à abrangência da informação, se é divulgada completamente. A cor das informações aborda a positividade da informação, se o conteúdo informativo é revelado de forma positiva ou imparcial. Por fim, a terceira qualidade da informação observa a usabilidade da informação, refere-se à atualização dos dados e formato compreensível (GRIMMELIKHUIJSEN, 2013).

A transparência também pode ser avaliada quanto ao objeto, definidos em três grupos de conteúdo: transparência dos processos de tomada de decisão, transparência do conteúdo da política e transparência dos resultados ou efeitos da política. A transparência na tomada de decisões diz respeito ao grau de abertura sobre as etapas tomadas para se chegar a uma decisão e à justificativa por trás da decisão. A transparência política se refere às

informações divulgadas pelo governo sobre a própria política pública, como os objetivos, as ações e as implicações para os cidadãos. A transparência do resultado da política transmite informações sobre os efeitos das políticas públicas (GRIMMELIKHUIJSEN, 2013).

Uma outra nomenclatura diz respeito à transparência quanto à restrição de informações, classificando a transparência em: plena, nominal, condicionada e na atribuição e gestão do sigilo (RODRIGUES, 2020). Na transparência plena, a informação é prestada de forma plena, atendendo aos requisitos de visibilidade e inferabilidade de Michener e Bersche (2011). A transparência nominal se relaciona com o conceito da transparência nominal de Heald (2006), acemelhando-se a uma restrição do elemento de inferabilidade de Michener e Bersche (2011).

A transparência condicionada ocorre quando a informação não está proativamente disponibilizada, sendo condicionada à solicitação válida para ser fornecida. Pode ser identificada no cumprimento da transparência passiva. Por fim, a transparência na atribuição do sigilo ocorre quando os elementos de Michener e Bersche (2011), visibilidade e inferabilidade, estão legitimamente mitigados pelo processo democrático (RODRIGUES, 2020).

Como explanado, a transparência pública está presente em documentos públicos internacionais e nacionais. Os pesquisadores vêm se debruçando sobre o tema, mas, apesar dos esforços, não entraram em consenso quanto à definição, classificação e metodologia de avaliação. Acredita-se que este fato se deve à transparência pública que está inserida em diversas áreas de pesquisa. O acesso à informação pública consolida o regime de governo brasileiro, a democracia, o que faz com que a transparência esteja presente em todas as áreas governamentais.

Crescente interesse científico sobre o assunto no Brasil foi observado após a publicação da Lei nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011b). Em uma busca no portal eletrônico <https://www.periodicos.capes.gov.br>, em novembro de 2020, observou-se aumento significativo da produção científica acerca da temática, a partir do ano de 2011. Ao pesquisar o termo transparência pública, no limite temporal de 2001 a 2010, encontraram-se dezesseis artigos em periódicos, já na década de 2011 a 2020, apareceram 149 artigos em periódicos.

Além dos conceitos e das classificações adotados por pesquisadores, deve-se observar também o que a própria lei nacional prescreve, em virtude da importante influência de como o tema deve ser conceituado e avaliado no âmbito nacional. Na próxima seção,

apresentam-se as normas reguladoras da transparência pública, o que as instituições públicas devem seguir na prática.

### **3.3 A transparência nas normas brasileiras**

O processo de redemocratização iniciado no Brasil, em 1979, resultou na promulgação da Constituição de 1988, consolidando no Brasil um novo sistema fundamentado em princípios democráticos, dentre eles, a promoção à publicidade dos atos da administração pública. Existiram iniciativas legislativas de promoção à transparência anteriores à CF 1988, porém estavam relacionadas a questões orçamentárias, como o Código de Contabilidade Pública de 1922 e a Lei 4.320/64 (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

O princípio da transparência na administração pública, no Brasil, foi reconhecido inicialmente pela Constituição de 1988, porém tal diretriz necessitava de regulação infraconstitucional para concretização. Destaca-se a imposição da publicidade de licitações e contratos, em 1993, com a publicação da Lei de Licitações e contratos. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a exigir a transparência de dados de orçamento, receitas e despesas. Contudo, a prescrição ampla da transparência somente ocorreu em 2011, com a publicação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

O Quadro 4 compila os dispositivos regulatórios brasileiros em matéria de transparência pública de interesse das instituições federais de educação superior.

Quadro 4 – Normas regulatórias da transparência governamental, no âmbito das Instituições Federais de Educação Superior no Brasil

<b>Norma</b>	<b>Comentário</b>
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Observa o direito de acesso à informação pública, no inciso XXXIII, do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.
Lei 8.666/1993	Conhecida como a Lei de Licitações e Contratos. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Determina a publicidade dos atos de licitação e contratação praticados pela administração pública.
Lei complementar nº 101 de 2000	Conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata da transparência no capítulo IX, art. 48 e art. 48-A. Estes dispositivos foram alterados pela Lei complementar nº 131 de 2009 e Lei complementar nº156 de 2016.
Lei complementar nº 131 de 2009	Conhecida como Lei da Transparência, como também Lei Capibaribe. Altera a LC nº101/2000. Incentiva a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.
Lei 12.527/11	Conhecida como Lei de Acesso à informação (LAI). Normatiza 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.
Decreto 7.724/12	Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Possui um conjunto de condutas a serem seguidas por toda administração pública federal.
Decreto 8.777/2016	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos. Tem como objetivos, dentre outros, aprimorar a cultura de transparência pública, fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão e fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública.
Lei complementar nº 156 de 2016	Altera a LC nº101/2000. Libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.
Decreto 9.903/2019	Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Disponibiliza a livre utilização pelos Poderes Públicos e pela sociedade os dados disponibilizados pelo Poder Executivo federal e as informações de transparência ativa.

Fonte: elaborado pela autora, informações extraídas do site <http://www.planalto.gov.br> (BRASIL, 1988, 1993, 2000, 2009, 2011b, 2012, 2016a, 2016b, 2019b).

Como visto no Quadro 4, o ordenamento brasileiro, em matéria de transparência pública, possui uma lei maior, a Constituição de 1980, que estabelece os princípios a serem seguidos. Atendendo aos princípios estabelecidos pela CF/1980, foram publicadas a Lei de Licitações e Contratos, em 1993, a LRF em 2002 e a LAI e suas respectivas atualizações, com a finalidade de concretização dos princípios constitucionais. Para fiel execução da LAI, no âmbito da administração pública federal, o Decreto nº 7.724/2012 foi publicado estabelecendo critérios específicos para efetivação do princípio da transparência na administração pública.

Iniciativas de regulamentação normativa do inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispendo sobre prestação de informações mantidas pelos órgãos da

Administração Pública, tramitaram em Brasília desde a década de 1990, a exemplo dos projetos de lei: PL nº 5.624/1990, PL nº 3.017/1992, PL nº 167/1995 e PL nº 1.470/1996, contudo, essas iniciativas não lograram êxito quanto ao objetivo de promover o acesso aos dados públicos (CUNHA FILHO, 2019).

Os esboços mais concretos da LAI iniciaram por meio do projeto de Lei nº 219, de 26 de fevereiro de 2003, da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003). Em 2010, o documento reformulado foi encaminhado ao Senado Federal para revisão, passando a se chamar PLC nº 41/2010 (BRASIL, 2010). O processo legislativo concluiu-se após a participação do Brasil na OGP, com a publicação da LAI, mas teve início muitos anos antes.

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988. A Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. Subordinam-se ao regime desta Lei órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta, esse último compreendendo as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente (BRASIL, 2011b). O Quadro 5 demonstra a estrutura dos capítulos, seções e artigos da LAI.

Quadro 5 – Lei de Acesso à Informação (LAI) em esquema resumido

<b>Capítulo</b>	<b>Seção</b>	<b>Artigos</b>
I - Disposições Gerais	-	1º, 2º, 3º e 4º
II - Do Acesso a informações e da sua Divulgação	-	6º, 7º, 8º e 9º
III - Do procedimento de acesso à informação	I – Do pedido de acesso	10, 11, 12, 13 e 14
	II – Dos recursos	15, 16, 17, 18, 19 e 20
IV – Das restrições de acesso à informação	I – Disposições gerais	21 e 22
	II – Da classificação da informação quanto ao grau e prazo de sigilo	23 e 24
	III – Da proteção e do controle de informações sigilosas	25 e 26
	IV – Dos procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação	27, 28, 29 e 30
	V – Das informações pessoais	31
V – Das informações pessoais	-	32, 33 e 34
VI – Disposições transitórias	-	35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 e 47

Fonte: elaborado pela autora, baseado em Brasil (2011b).

Como observado no Quadro 5, a LAI contém quarenta e sete artigos organizados em cinco capítulos, dois deles subdivididos em seções.

A parte inicial, disposições gerais, informa o fundamento constitucional que a Lei regula, os órgãos subordinados e a forma que a informação deve ser prestada. Nos moldes desta Lei, ficam regulados inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988. Subordinam-se a esta Lei toda administração pública, direta e indireta, incluindo as autarquias e fundações, como as universidades federais (BRASIL, 2011b). Ressalta-se o art. 5º que trata das qualidades necessárias ao procedimento de acesso à informação: objetividade, agilidade, transparência, clareza e linguagem fácil.

Deve-se realçar que o art. 5º trata do acesso à informação como sendo o objetivo principal e que, para se concretizar, precisa de um procedimento com atributos: objetividade, agilidade, transparência, clareza e linguagem fácil. Diferentemente da literatura acadêmica que conceitua a própria transparência com as características descritas na lei, utilizando-se de sinônimos com o mesmo conteúdo semântico (HEALD, 2006; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A segunda parte da LAI que trata do acesso à informação e sua divulgação inicia-se pelo inciso I do art. 6º, mencionando a gestão transparente da informação, garantindo o amplo acesso e a divulgação. Nitidamente, este fragmento descreve características que se assemelham à localizabilidade de Michener e Bersche (2011). Na sequência, o art. 7º orienta sobre o tipo de informação que pode ser solicitado, a depender do conteúdo.

A transparência ativa é descrita no art. 8 como o dever da administração pública em divulgar informações de forma proativa, independente de requerimento, em local de fácil acesso, as informações de interesse coletivo. Define, também, as informações de interesse coletivo, elegendo um rol mínimo de informações a serem amplamente divulgadas. O § 1º do art. 8º da LAI:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011b, p. 3).

O rol mínimo de informações a serem amplamente divulgadas do § 2º do art. 8º da LAI precisa ser somado aos incisos I e I do art. 48-A da LC 131/2009 (BRASIL, 2009) que

inclui a obrigatoriedade do acesso às informações de receitas, inclusive as referentes a recursos extraordinários.

Ressalta-se que a LAI estabeleceu um rol mínimo de informações quanto à matéria e o Decreto 7.724/12 subdividiu essa lista, destacando as despesas com funcionários, receitas, contato da autoridade de monitoramento e programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O art. 8º da LAI também regula a obrigatoriedade da divulgação da informação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Determina, ainda, requisitos da forma de disponibilização da informação. Incisos de I a VIII do § 3º do art. 8º da LAI, *in verbis*:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. (BRASIL, 2011b, p. 3).

Na conclusão do capítulo II, fica prevista a criação de serviço de informações ao cidadão nos órgãos (SIC), sendo este setor responsável por atender, orientar a protocolizar solicitações de acesso à informação, viabilizando o cumprimento da transparência passiva.

A transparência passiva é normatizada no capítulo III, segundo o texto dos artigos esta seção, qualquer interessado pode solicitar informações ao poder público, condicionada a três requisitos do pedido: meio legítimo, identificação do requerente e especificação da informação requerida (BRASIL, 2011b). Os órgãos devem viabilizar o meio de pedidos de acesso nos sítios oficiais na internet, sendo vedada a exigência dos motivos determinantes para solicitação. A instituição pública tem prazo de vinte dias para resposta, prorrogável por mais dez dias mediante justificativa expressa (BRASIL, 2011b).

Os capítulos IV, V e VI cuidam das restrições de acesso à informação, das informações pessoais e das disposições transitórias. Destaca-se o inciso III do art. 30 que prescreve a publicação de relatórios estatísticos de transparência passiva.

O Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para garantia do acesso à informação. Este documento contém setenta e seis artigos organizados em onze capítulos. Por se tratar de um decreto, cujo objetivo é regulamentar e viabilizar a execução da LAI, o texto ratifica o conteúdo desta e esclarece os dispositivos desta lei.

O referido decreto determina a criação de seção específica em seus sítios na internet para divulgação das informações, segundo um padrão visual estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Esta seção deve constar do banner na página inicial. Define também o rol mínimo de informações a serem amplamente divulgadas.

- I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- III - repasses ou transferências de recursos financeiros;
- IV - execução orçamentária e financeira detalhada;
- V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os **jetons** e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia; (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)
- VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)
- VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)
- IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. (Incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015). (BRASIL, 2012, p. 1).

Dessa forma, para melhor compreensão da transparência ativa, resumem-se, simplificadamente, os principais pontos da prescrição legal. No banner inicial da página oficial na internet de cada universidade federal, deve ser apresentado o ícone que dará acesso à seção específica “acesso à informação”, dentro deste, devem estar disponíveis, no mínimo, nove ícones, representando os incisos do texto normativo, abrigando o conteúdo material descrito nos incisos do § 3º do art. 7º, do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, somado ao inciso III do art. 30. Quanto à forma com que a informação deve ser apresentada, a lei institui que esta seja atualizada, objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O Quadro 6 contém a descrição do conteúdo obrigatório a ser disponibilizado pela transparência ativa por dispositivo normativo.

Quadro 6 – Comparativo dos dispositivos normativos quanto à matéria exigida na transparência ativa

<b>Incisos I e II do art. 48-A da LC 131/2009</b>	<b>Incisos de I a VI do § 1º do art. 8º LEI 12.527/11</b>	<b>Incisos de I a IX do § 3º do Decreto 7.724/12</b>
-	I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público	I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
-	V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidade	II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
-	II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros	III - repasses ou transferências de recursos financeiros;
I – despesa II – receita	III - registros das despesas	IV - execução orçamentária e financeira detalhada;
-	IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados	V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
I – despesa	III - registros das despesas	VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019);
-	VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);
-	I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público	VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527 de 2011, telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);
-	V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidade	IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (Incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015);

Fonte: Brasil (2009, 2011b, 2012).

Verifica-se, por meio do Quadro 6, que o Decreto 7.724/12, ao regulamentar a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência, no tocante à matéria obrigatoriamente

disponibilizada, subdividiu a lista destacando as despesas com funcionários, receitas, contato da autoridade de monitoramento e programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), trazendo mais visibilidade para esses assuntos.

Quanto à transparência passiva, a LAI determina a existência no site da instituição, de informações do Serviço de Informação ao Cidadão (Lei nº 12.527/11, art. 9º, inciso I), endereço, telefone e horário de funcionamento da unidade presencial de atendimento a pedidos de acesso à informação. A existência de um sistema ou formulário eletrônico para envio de pedidos de acesso à informação pela internet (Lei nº 12.527/11, art. 10, § 2º). São vedadas exigências que dificultem a realização do pedido (Lei nº 12.527/11, art. 10, § 1º). A administração tem prazo de 20 dias prorrogáveis por mais dez, mediante justificativa expressa. Quanto à forma com que a informação deve ser apresentada, seguem-se as mesmas orientações da transparência ativa, de forma atualizada, objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Salienta-se, também, a contribuição para a promoção da transparência no Brasil, a publicação da Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003 que criou a CGU, órgão do Governo Federal que possui, dentre outras atribuições, o desenvolvimento da transparência da gestão pública. Posterior à publicação da LAI, os Decretos nº 5.683/2006 e nº 8.109/2013 alteraram a estrutura da CGU, conferindo a evolução da eficácia do trabalho desempenhado pelo órgão (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Por conseguinte, a transparência pública se sustenta na execução das condutas contidas nos dispositivos normativos, sendo esta atividade pautada em âmbito nacional, nas orientações definidas pela CGU.

### **3.4 O desenvolvimento da transparência na perspectiva da CGU**

A CGU é um ministério do Governo Federal com competência no desenvolvimento da transparência da gestão, no âmbito da administração pública federal. Possui, na estrutura organizacional, um Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, sendo composto, paritariamente, de representantes da sociedade civil organizada e do governo federal (BRASIL, 2019c). Em suma, a CGU monitora o cumprimento da transparência por parte da administração pública direta e indireta, segundo as prescrições dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

No exercício da atividade de promoção da transparência, a Controladoria-Geral da União lançou, em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal, site de acesso livre,

em que o cidadão pode encontrar informações orçamentárias referentes à esfera federal do Brasil. O sistema vem passando por atualizações, por meio da instalação de novos recursos, conferindo aumento da oferta de dados ano após ano e se consolidou como importante instrumento de promoção da transparência, com reconhecimento internacional.

O aperfeiçoamento do Portal Federal, executado pela CGU, resultou no lançamento, em 2018, do novo Portal da Transparência, com inovações como: maior e melhor oferta de dados abertos, adequação a plataformas móveis, mecanismo de busca integrado e intuitivo, mais recursos gráficos e melhor usabilidade.

As informações publicadas no Portal são provenientes de sistemas de informação internos, entre as quais estão os grandes sistemas estruturadores do Governo Federal, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). Os dados são recebidos com periodicidade diária, semanal e mensal, a depender do tema. Desta forma, algumas matérias exigidas pela LAI, relativos aos órgãos federais, estão disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo Federal.

No desempenho das atividades de orientação e regulação do cumprimento dos dispositivos normativos referentes à matéria, a CGU elaborou um guia de acesso à informação pública com o objetivo de introduzir a LAI (BRASIL, 2011a), em seguida, produziu o Guia de Transparência Ativa (GTA) para órgãos e entidades do poder executivo federal, chegando à sexta versão, em 2017 (BRASIL, 2017b), mais recentemente, publicou a Escala Brasil Transparente 360° e o Guia de Orientações para os Entes Federados, 1º edição, em 2018, e a Escala Brasil Transparente 360°, Metodologia e Critérios de Avaliação, 1º edição, em 2019.

A Escala Brasil Transparente 360° é uma ferramenta de monitoramento da transparência pública em estados e municípios brasileiros. Foi elaborada com fundamento na LAI e LRF. Contempla a avaliação da transparência ativa e passiva, atribuindo pontuação máxima de 50 pontos para cada tipo de transparência. Tem como pontuação máxima final o valor de 100 pontos, referente à soma das duas notas encontradas.

A CGU disponibiliza em seu endereço eletrônico o Guia de Orientações para os entes federados da Escala Brasil Transparente 360° e Escala Brasil Transparente 360° Metodologia e Critérios de Avaliação, ambos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. Este guia avalia a transparência ativa, através do conteúdo material da Lei de Acesso à Informação e Lei de Transparência (BRASIL, 2018, 2019).

Na avaliação da transparência ativa, investiga-se a informação divulgada em sítios oficiais do poder público, independente de requerimento do cidadão. São verificados onze

grupos de informação, sendo cada grupo escalonado em informações específicas, sendo atribuída pontuação individualizada para o cumprimento de cada informação disponibilizada, totalizando pontuação máxima de 50 pontos. Os grupos de informações disponibilizadas avaliadas por este instrumento são: Estrutura Organizacional (1), Receitas (2), Despesas (3), Licitações (4), Contratos (5), Obras Públicas (6), Servidores (7), Despesas com Diárias (8), Regulamentação da Lei de Acesso à Informação (9), Relatório Estatístico (10) e Base de Dados Abertos (11) (BRASIL, 2019a).

A transparência passiva é avaliada por meio do monitoramento das respostas de pedidos de acesso à informação, baseada na LAI. Esta metodologia determina a elaboração de três perguntas de pedido de informação a serem encaminhadas para os órgãos públicos, a fim de que seja feito o acompanhamento do atendimento da demanda. Possui critérios de verificação, com a atribuição de pontuações para o cumprimento de cada critério, totalizando pontuação máxima de 50 pontos (BRASIL, 2019a).

Dessa forma, a metodologia EBT 360° fundamenta-se na LAI e LRF e se propõe a investigar a transparência de estados e municípios. Não foi identificada a publicação de dados utilizando esta ferramenta para avaliação da transparência das universidades federais, apesar de ser aplicável, visto que estão sujeitas às mesmas regras. Contudo, a CGU monitora continuamente a transparência passiva dos órgãos de sua competência, incluindo as universidades federais. Os dados relativos à transparência passiva podem ser verificados na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, Fala.BR, desenvolvida pela CGU e lançada em 2019.

A plataforma Fala.BR é um canal integrado para encaminhamento de manifestações a órgãos e entidades do poder público, inclusive acesso à informação. Reúne os principais sistemas de ouvidoria e acesso à informação em uso no Brasil, ambos desenvolvidos pela CGU: o e-SIC e o e-Ouv. A grande maioria das universidades federais aderiram ao sistema Fala.BR, referente à LAI, em agosto de 2020, tornando possível o encaminhamento e acompanhamento das solicitações de acesso à informação por este sistema.

A situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus fez com que a CGU desenvolvesse ações, com objetivo de focar a atuação do governo no controle da pandemia, priorizando a participação social na busca conjunta de soluções. Dentre outras ações, esta controladoria disponibilizou, no Portal da Transparência, os gastos federais específicos para o combate ao novo coronavírus, com atualização diária, com objetivo de dar transparência às contratações motivadas pela Covid-

19. Desta forma, as atividades do Estado quanto à promoção da transparência pública foram aprimoradas por força da pandemia da Covid-19.

### **3.5 A pandemia da Covid-19 e os reflexos na transparência das universidades**

O mundo está vivendo a pandemia da Covid-19 desde o final de 2019, a qual trouxe mudanças bruscas nas práticas de convívio social, o que modificou o modelo de funcionamento das universidades, impondo rápida adaptação ao trabalho remoto em detrimento ao presencial, sendo cada vez mais necessária a utilização de recursos tecnológicos para manutenção das atividades de comunicação institucional, pois o fluxo de informação entre sociedade, funcionários, professores e alunos é essencial para o funcionamento das atividades de graduação, pós-graduação e extensão.

As universidades que ofertam cursos na área da saúde, tendo intrínsecos na atividade de aprendizado a prática de atividades de saúde, tiveram desafio ainda maior, pois precisariam manter algumas atividades presenciais. Desta forma, adequações à nova realidade tiveram que ser pensados nas instituições, como estabelecimento de ações, programas, novas licitações e novos contratos.

Prevendo-se o incremento de aquisições por parte da administração pública, devido aos reflexos da pandemia da Covid-19 no mundo, no Brasil, foi publicada a Lei nº 13.979 de fevereiro de 2020, em que foram estabelecidas medidas emergenciais de saúde pública para o enfrentamento do surto mundial por coronavírus, iniciado em 2019. Este dispositivo normativo dispensou a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Apesar da possibilidade de dispensa de licitação, a mesma norma determina, no § 2º, art. 4º, a transparência desses atos em tempo real.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. (BRASIL, 2020c, p. 1).

Em 20 de março de 2020, foi reconhecido o estado de calamidade pública no Brasil para os fins do art. 65, da Lei Complementar nº 101 (LRF) (BRASIL, 2000). A publicação do Decreto nº 06/2020 suspendeu diversos dispositivos da Lei de

Responsabilidade Fiscal, contudo manteve as disposições relativas à transparência (BRASIL, 2020a).

Para o custeio das possíveis novas contratações motivadas pela pandemia da Covid-19, foi prevista a abertura de um crédito extraordinário no valor de R\$ 639.034.512,00 (seiscentos e trinta e nove milhões trinta e quatro mil quinhentos e doze reais) em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, distribuídos com os fins especificados na medida provisória nº 942, de 2 de abril de 2020, que posteriormente foi convertida na Lei nº 14.033, de 4 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020d).

Dessa forma, foi dirigido parte desse crédito às universidades para aquisição de equipamentos para testes laboratoriais, insumos, medicamentos, equipamento de proteção individual, materiais de consumo, equipamentos, realização de pequenas obras, cujo objetivo foi a ativação de novos leitos de centro de terapia intensiva, fabricação de álcool em gel e demais produtos necessários ao combate à Covid-19 e a contratação de serviço de apoio especializado (BRASIL, 2020d).

O crédito destinado para o Ministério da Educação foi direcionado para a educação superior, a ser distribuído para as universidades e os institutos federais, no valor de R\$ 84.837.709,00 (oitenta e quatro milhões, oitocentos e trinta e sete mil e setecentos e nove reais). Além deste valor, foi previsto crédito a ser remetido individualmente para 33 universidades federais, equivalendo a um somatório de mais de R\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões) a serem destinados especificamente a estas instituições (BRASIL, 2020d).

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e alterou a Lei Complementar nº 101 (LRF). Apesar das alterações, as orientações quanto à transparência foram mantidas (BRASIL, 2020b).

A Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei de Transparência, que alterou a LRF, estabelece que as informações relativas quanto a receitas e despesas, inclusive as custeadas com crédito extraordinário, devem ser disponibilizadas detalhadamente em meio eletrônico de acesso público (BRASIL, 2009).

Dessa forma, a pandemia do coronavírus motivou reestruturação institucional, devido à necessidade de adaptação de atividades para a forma remota, anteriormente executada de forma presencial, e adequação das atividades presenciais essenciais. Para execução desses objetivos fazem-se necessários o planejamento e a execução de ações, programas, novas licitações e novos contratos.

Diante da necessidade urgente no estabelecimento de ações para o enfrentamento do coronavírus, foi dispensado o processo licitatório para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde, conferindo celeridade nas aquisições, contudo, foi estabelecida a necessidade de publicação em tempo real, no sítio oficial das instituições, as informações de contratações e aquisições para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Dada à instalação de uma nova realidade social precipitada pela pandemia da Covid-19, percebe-se grande pertinência de estudo que relacione a transparência da informação nas universidades federais, considerando divulgação de assuntos provocados pela pandemia da Covid-19.

### **3.6 Pesquisas anteriores sobre a avaliação da transparência no Brasil**

A transparência vem sendo estudada por diversos enfoques, a depender do campo em que a pesquisa está inserida. No âmbito das políticas públicas no Brasil, desde a publicação da Lei de Acesso à Informação, em 2012, alguns pesquisadores vêm desenvolvendo estudos direcionados à execução das normas nacionais. O tema permanece atual, pois possui, em essência, a evolução dos procedimentos de desenvolvimento da transparência. Destacam-se os estudos na área da educação: Rodrigues (2013), Albertin, Cruciol e Anjos (2018), Araujo e Marques (2019), Rosa e Moro Cabero (2019), Vieira e Daher (2020), Oliveira, Oliveira e Medeiros (2020), Lima, Abdalla e Oliveira (2020)

O estudo de Rodrigues (2013) foi desenvolvido em 2013 e tratou da transparência ativa em portais eletrônicos de dez universidades federais brasileiras, através da análise do cumprimento de alguns requisitos da LAI. Concluiu que os dispositivos de transparência obrigatórios não estão integralmente presentes nos portais ou não possuem o conteúdo exigido.

Araújo e Marques (2019) avaliaram os sites de 23 órgãos do poder executivo federal quanto a critérios de transparência ativa, dentre estes, o site do MEC, durante o ano de 2016. Os dados encontrados caracterizam relevante descumprimento das diretrizes da legislação na matéria. Destaca-se o item participação social, em mais da metade dos sites estudados não se encontra informação relativa à participação social. Encontraram-se informações sobre participação social nos sites de 11 dos órgãos pesquisados, incluindo o MEC.

Silva e Alves Filho (2017) desenvolveram estudo com objetivo de analisar a prática da transparência ativa de 11 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

(IFs) da Região Nordeste do Brasil, a partir da LAI. Por meio de navegação orientada pelos sítios eletrônicos dos Institutos, buscou-se a identificação de 19 indicadores de transparência ativa, sendo atribuída pontuação para cada item, totalizando pontuação máxima de 40 pontos. A pesquisa demonstrou que nenhum dos IFs cumpriram requisitos exigidos na LAI na totalidade. A disponibilização de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade não foi cumprida por sete instituições, o que representa 63,63% do total. Quanto às licitações, 72,72% dos IFs não possuíam registros dos últimos seis meses ou divulgavam informações incompletas, faltando edital, resultado ou contrato celebrado.

Os pesquisadores Albertin, Cruciol e Anjos (2018) pesquisaram sobre as informações mínimas exigidas pela LAI nos portais eletrônicos de vinte quatro universidades estaduais brasileiras, durante o ano de 2017, este estudo concluiu que nenhuma universidade divulgou completamente as informações mínimas exigidas. Encontrou média geral de 63,06% de transparência das informações. Dos sites visitados, 60% apresentaram o menu inicial de “acesso à informação”.

A pesquisa de Rosa e Moro Cabero (2019) estudou a transparência ativa em 13 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), considerando 17 requisitos da LAI. Desta forma, foi investigado o cumprimento total, parcial e não cumprimento de cada requisito. O item licitações foi contemplado totalmente nos portais de 61,53% das instituições estudadas. A estrutura organizacional foi divulgada na totalidade por 76,92% das IFES. Os itens transferências e execução orçamentária foram integralmente atendidos por 69,23% das instituições de ensino. Este estudo não buscou informações sobre participação social.

O estudo de Vieira e Daher (2020) teve por objetivo verificar se os sítios dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), da Região Sudeste, estão adequados ao que determina LAI. Analisaram-se 11 sítios, a partir de instruções desenvolvidas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Conclui-se que os sítios governamentais contam com significativo volume de informações disponíveis, contudo se encontram o emprego de diversas linguagens e plataformas para o desenvolvimento das páginas e portais. Desta forma, o acesso à informação fica comprometido, por não seguir referência única de organização das informações.

Oliveira, Oliveira e Medeiros (2020) estudaram a transparência ativa determinada pela LAI, em três instituições federais de ensino superior. A pesquisa foi desenvolvida em maio de 2020, por meio de busca guiada nos sites das instituições a 11 grupos de informações

necessárias. Os resultados identificaram que nenhuma instituição apresentou a totalidade das informações mínimas exigidas.

Lima, Abdalla e Oliveira (2020) desenvolveram estudo, em 2019, de avaliação de 63 universidades federais brasileiras, quanto aos critérios de transparência ativa e passiva separadamente. Os resultados do estudo revelaram comprometimento maior com a transparência passiva. Realizaram-se 63 solicitações de acesso à informação, 49 destas foram respondidas dentro do prazo de resposta, oito após o prazo de resposta e seis não responderam. Atribuíram-se pontuações referentes ao conteúdo das informações fornecidas, totalizando, no máximo, seis pontos para transparência passiva. Neste quesito, 11 instituições atingiram a pontuação máxima.

Quanto à avaliação da transparência ativa, evidenciou-se o descumprimento normativo. Nessa categoria, apenas sete instituições apresentaram o menu inicial de “acesso à informação” completo: UFPB, UFLA, UFRR, UFPI, UFT, UFTM e UNIVASF. Avaliaram-se 12 itens com pontuações atribuídas de zero a um para cada item, somando-se pontuação máxima de 19 pontos para a transparência ativa. Os itens com menos índice de cumprimento foram: agenda de autoridades, lista dos principais cargos, ocupantes e currículos e participação social (LIMA; ABDALLA; OLIVEIRA, 2020).

O presente estudo adotou objetivo similar às pesquisas mencionadas. No entanto, destacam-se diferenciais entre elas: recorte temporal diferente, critérios de avaliação e métrica distintos baseados em preceitos legais e atualizações motivadas pela pandemia da Covid-19.

## 4 METODOLOGIA DO ESTUDO

A busca pelo conhecimento é um processo que faz parte da essência humana, tornando possível adequadas mudanças de comportamentos sociais. O interesse científico, muitas vezes, surge das experiências vividas pelo pesquisador. O conhecimento científico é alcançado através de um procedimento metodológico reconhecido cientificamente, o qual constitui o conjunto de regras de condutas preestabelecidas para alcançar os objetivos propostos em uma pesquisa.

Nas palavras de Gil (2002, p. 17),

Pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. [...] A pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados.

Segundo Silva e Menezes (2001), na etapa da metodologia, será definido onde e como será realizada a pesquisa.

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos do estudo, definindo a classificação da pesquisa e determinando os demais pontos referentes ao método de pesquisa adotado para obtenção dos objetivos propostos na pesquisa.

### 4.1 Classificação da pesquisa

A pesquisa pode ser classificada de diversas formas, com fundamento nas divisões clássicas, pode ter quatro pontos de vista: da natureza, da forma de abordagem do problema, dos objetivos e dos procedimentos técnicos.

Conforme Ganga (2011), quanto à natureza dos resultados a pesquisa pode ser: básica ou aplicada. As pesquisas aplicadas buscam “[...] gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Esta, por sua vez, envolve verdades e interesses locais.” (GANGA, 2011, p. 252). Desta forma, no que tange à natureza, o presente estudo pode ser entendido como aplicado, por ter como objetivo a construção de conhecimento para ser aplicado, podendo ser utilizado para melhoria da transparência pública nas universidades federais.

Nas lições de Ganga (2011), quanto à abordagem do problema, classifica-se a pesquisa em qualitativa. Os estudos qualitativos se baseiam, principalmente, em análises qualitativas, entretanto, o uso de uma abordagem qualitativa não exclui a possibilidade de

análises quantitativas dos dados qualitativos. Conclui-se que quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa atual possui caráter qualitativo pois analisa critérios qualitativos da transparência pública.

Conforme os ensinamentos de Gil (2008), a pesquisa, segundo os objetivos, pode ser classificada em três grupos: exploratórias, descritivas e explicativas. A pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características da população em estudo, fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis. As pesquisas que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade se enquadram nessa classificação. Portanto, este estudo, quanto ao ponto de vista dos objetivos, tem caráter descritivo, pois desenha o panorama da transparência pública nas universidades federais brasileiras.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa é classificada com base no procedimento adotado para coleta de dados, podendo ser dividida em dois grupos: aqueles que utilizam dados existentes e os que utilizam dados fornecidos por pessoas. No primeiro grupo, estão a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No segundo grupo, estão a pesquisa experimental, a pesquisa ex-post facto, o levantamento e o estudo de caso (GIL, 2002).

Nos ensinamentos de Marconi e Lakatos (2017), a pesquisa documental tem como característica a utilização de documentos, denominados de fontes primárias, podendo ser escritos ou não, atuais ou retrospectivos. Estão incluídos, nesse grupo, documentos de arquivos e publicações parlamentares e trabalho de campo de auxiliares administrativas.

“A pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.” (GIL, 2002, p. 45). As pesquisas de levantamento se baseiam no levantamento de informações diretamente das pessoas, a fim de conhecer como se comportam (GIL, 2002). De acordo com a classificação de Gil (2002), Marconi e Lakatos (2017), a presente pesquisa é classificada como documental e de levantamento, pois utiliza dados abertos dos sites das universidades federais, bem como dados de respostas a pedidos de informação.

Diante do que foi posto, dispõem-se, no Quadro 7, as possíveis abordagens de classificação na presente pesquisa, conforme os estudos de Silva e Menezes (2001) que utilizou parte da classificação de Gil (2002).

Quadro 7 – Classificação da pesquisa

<b>Ponto de vista</b>	<b>Tipos</b>	<b>Classificação do estudo</b>
Da natureza	Básica	Aplicada
	Aplicada	
Da forma de abordagem do problema	Quantitativa	Qualitativa
	Qualitativa	
Dos objetivos	Exploratória	Descritiva
	Descritiva	
	Explicativa	
Dos procedimentos técnicos	Bibliográfica	Documental e levantamento
	Documental	
	Experimental	
	Levantamento	
	Estudo de caso	
	Ex-post-facto	
	Pesquisa ação	
	Pesquisa participante	

Fonte: elaborado pela autora, baseado em Silva e Menezes (2001).

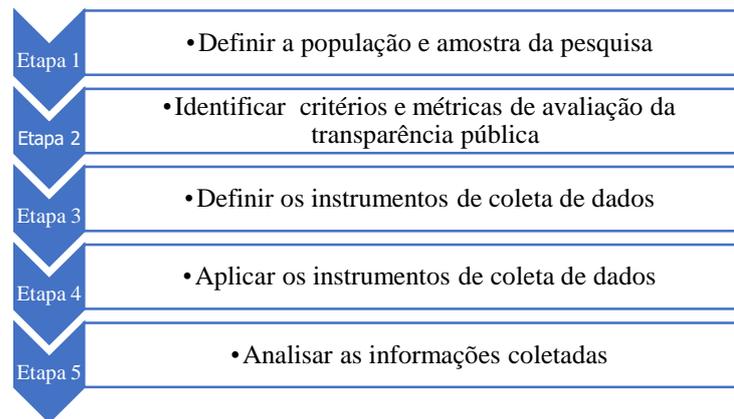
Conforme Quadro 7, a pesquisa pode ser classificada sob quatro pontos de vista: da natureza, da forma de abordagem do problema, dos objetivos e dos procedimentos técnicos, sendo cada uma subdividida em tipos. A pesquisa em tela, quanto à classificação, assume natureza de resultados aplicada, abordagem do problema qualitativa, objetivo descritivo, a ser alcançada por meio de procedimentos documentais e de levantamento.

Após determinação da classificação da metodologia da pesquisa, passa-se a indicar as etapas do método da pesquisa, adaptada da sequência de fases da pesquisa de Marconi e Lakatos (2017).

## 4.2 Método proposto

Esta seção compreende a exposição das etapas seguidas para o desenvolvimento deste estudo, apresentando as atividades executadas e os instrumentos utilizados para consecução de cada objetivo proposto pela pesquisa. Para visualização do método proposto, definem-se as etapas na Figura 1.

Figura 1 – Etapas do método



Fonte: elaborada pela autora.

Conforme a demonstração da Figura 1, o presente estudo foi desenvolvido em cinco etapas: definição da população e amostra da pesquisa, identificação de critérios e métrica de avaliação da transparência pública, definição de instrumentos de coleta de dados, aplicação do instrumento de coleta de dados e análise das informações coletadas.

#### ***4.2.1 Etapa 1 – Definir a população e amostra da pesquisa***

Esta etapa corresponde ao relato de como foi feito o levantamento da amostra censitária das universidades federais brasileiras. Procurou-se identificar todas as instituições da população, definidas dentro dos parâmetros estabelecidos. A definição da amostra censitária das universidades federais brasileiras se deveu em virtude da experiência trabalho da autora em uma universidade federal brasileira, o que motivou o interesse da pesquisa. Por conseguinte, esta fase foi essencial para aplicação do instrumento de coleta de dados, contribuindo para conquista do segundo e terceiro objetivos específicos: analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU e avaliar o grau de transparência pública das 68 universidades federais, em meio à pandemia da Covid-19.

#### ***4.2.2 Etapa 2 – Identificar os critérios e métrica de avaliação da transparência pública***

Nesta etapa, cumpre-se o estudo das normas em matéria de transparência pública e acesso à informação para identificação dos critérios de desenvolvimento da transparência

pública executados pelas universidades federais, destacando-se as atualizações motivadas pela pandemia da Covid-19.

Dessa forma, esta fase precede à criação dos instrumentos de coleta de dados, bem como define o alcance do primeiro objetivo específico do estudo: Identificar os critérios de avaliação de transparência pública da CGU e dispositivos normativos.

#### ***4.2.3 Etapa 3 – Definir os instrumentos de coleta de dados***

Esta etapa se refere à elaboração dos instrumentos de coleta de dados, tomando como base os critérios de avaliação da transparência pública identificados na etapa anterior. Tem o intuito de construir uma ferramenta para ser utilizada na etapa seguinte, onde será aplicada.

Desse modo, esta etapa buscou a cobertura do primeiro objetivo específico do estudo: Identificar os critérios de avaliação de transparência pública da CGU e dispositivos normativos.

#### ***4.2.4 Etapa 4 – Aplicar os instrumentos de coleta de dados***

Nesta etapa, descreve-se a aplicação dos instrumentos de coleta de dados, elaborado na etapa anterior, no levantamento da transparência pública das universidades federais brasileiras.

Dessa maneira, esta etapa se destinou ao cumprimento do segundo objetivo específico: analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU.

#### ***4.2.5 Etapa 5 – Analisar as informações coletadas***

Nesta etapa, demonstram-se os resultados obtidos com a análise dos dados coletados. Para realizar a consolidação de tabulação dos dados, utilizaram-se dos recursos de planilha eletrônica.

Esta etapa permite o alcance dos objetivos segundo e terceiro específicos: analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU e avaliar o grau de transparência pública das 68 universidades federais, em meio à pandemia da Covid-19.

### 4.3 Considerações finais do método proposto para pesquisa

Nesta seção, apresenta-se o método para construção do estudo. O Quadro 8 esquematiza as etapas do método para a alcance dos objetivos definidos.

Quadro 8 – Correspondência entre as etapas da pesquisa e os objetivos

<b>Etapa</b>	<b>Objetivos específicos</b>
Etapa 1 – Definir a população e amostra da pesquisa	Analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU;
	Avaliar o grau de transparência pública das 68 universidades federais, em meio à pandemia da Covid-19.
Etapa 2 - Definir critérios e métrica de avaliação da transparência pública	Identificar os critérios de avaliação de transparência pública da CGU e dispositivos normativos.
Etapa 3 – Definir os instrumentos de coleta de dados	Identificar os critérios de avaliação de transparência pública da CGU e dispositivos normativos.
Etapa 4 – Aplicar os instrumentos de coleta de dados	Analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU;
Etapa 5 – Analisar as informações coletadas	Analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU;
	Avaliar o grau de transparência pública das 68 universidades federais, em meio à pandemia da Covid-19.

Fonte: elaborado pela autora.

Conforme explicitado no Quadro 8, esta pesquisa possui três objetivos específicos e um objetivo geral, para cada objetivo, destacam-se etapas que precisam ser cumpridas para o alcance dos objetivos apresentados. Para o cumprimento do objetivo geral, fez-se necessária a execução de todas as etapas do método definido. No próximo capítulo, apresenta-se a execução das etapas do método e os resultados.

## **5 APLICAÇÃO DO MÉTODO PROPOSTO E RESULTADOS**

Após apresentação dos fundamentos teóricos e da delimitação do método, esta seção tem a finalidade de demonstrar os resultados com a realização das etapas do método no segmento anterior, cumprindo com os objetivos deste estudo.

### **5.1 Etapa 1 – Definição da população da pesquisa**

Para identificação da amostra censitária da população a ser estudada, definiram-se critérios de inclusão dentro do universo de instituições de educação superior, cadastradas no MEC. Selecionaram-se as instituições da categoria administrativa pública federal, organizadas academicamente em universidade. Desta forma, consultou-se o cadastro e-MEC, regulamentado pela Portaria Normativa nº 21, de 21/12/2017, base de dados oficial dos cursos e das instituições de educação superior (IES), independentemente de sistema de ensino. No sistema e-MEC, procedeu-se à consulta avançada, restringindo-se às instituições públicas federais organizadas em universidades.

Por meio da busca ao portal eletrônico do MEC, identificaram-se 68 universidades federais. Na mesma página eletrônica do MEC, localizaram-se os endereços eletrônicos institucionais para o desenvolvimento das fases seguintes do estudo. Estas 68 universidades estão distribuídas pelas cinco regiões do território nacional: oito no Centro-Oeste, 20 no Nordeste, 10 no Norte, 19 no Sudeste e 11 no Sul.

Por meio da busca no sistema e-MEC, verificou-se que o registro do site oficial da instituição estava presente em 64 das 68 universidades cadastradas. Deste modo, o endereço eletrônico oficial não estava presente no cadastro de quatro instituições federais: Universidade Federal de Jataí, Universidade Federal de Rondonópolis, Universidade Federal do Delta do Parnaíba e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

A atualização do sistema e-MEC deve ser feita mediante processo motivado pelo representante legal da instituição (BRASIL, 2017a). Os sites oficiais das instituições que não constavam no sistema e-MEC foram localizados por meio de busca textual, em ferramenta de busca gratuita virtual.

Para fins didáticos, a amostra censitária de 68 universidades federais foi agrupada por regiões da federação. O Quadro 9 representa as 8 universidades federais da região do centro-oeste, que compreende o Distrito Federal e três estados: Goiás, Mato Grosso e Mato grosso do sul.

Quadro 9 – Universidades Federais do Centro-Oeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Endereço eletrônico
1	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	Mato Grosso do Sul	<a href="http://www.ufgd.edu.br/">http://www.ufgd.edu.br/</a>
2	Universidade de Brasília	UNB	Distrito Federal	<a href="http://www.unb.br/">http://www.unb.br/</a>
3	Universidade Federal de Catalão	UFCAT	Goiás	<a href="http://www.catalao.ufg.br/">http://www.catalao.ufg.br/</a>
4	Universidade Federal de Goiás	UFG	Goiás	<a href="http://www.ufg.br/">http://www.ufg.br/</a>
5	Universidade Federal de Jataí	UFJ	Goiás	<a href="https://portalufj.jatai.ufg.br/">https://portalufj.jatai.ufg.br/</a>
6	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Mato grosso	<a href="http://www.ufmt.br/">http://www.ufmt.br/</a>
7	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Mato Grosso do Sul	<a href="http://www.ufms.br/">http://www.ufms.br/</a>
8	Universidade Federal de Rondonópolis	UFR	Mato grosso	<a href="https://ufr.edu.br/">https://ufr.edu.br/</a>

Fonte: elaborado pela autora.

Como visualizado no Quadro 9, cada uma das unidades federativas da região Centro-Oeste possui pelo menos uma universidade federal. Destaca-se o Estado de Goiás com a maior quantidade de universidades federais da região, onde estão localizadas três universidades.

O Quadro 10 representa as 20 universidades federais da região do Nordeste, composta por nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Quadro 10 – Universidades Federais do Nordeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Endereço eletrônico
1	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	Pernambuco	<a href="http://www.univasf.edu.br">http://www.univasf.edu.br</a>
2	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira	UNILAB	Ceará	<a href="http://www.unilab.edu.br/">http://www.unilab.edu.br/</a>
3	Universidade Federal da Bahia	UFBA	Bahia	<a href="http://www.portal.ufba.br/">http://www.portal.ufba.br/</a>
4	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Paraíba	<a href="http://www.ufpb.br/">http://www.ufpb.br/</a>
5	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Alagoas	<a href="http://www.ufal.edu.br">http://www.ufal.edu.br</a>
6	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Paraíba	<a href="http://www.ufcg.edu.br/">http://www.ufcg.edu.br/</a>
7	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	Pernambuco	<a href="http://www.ufpe.br/">http://www.ufpe.br/</a>
8	Universidade Federal de Sergipe	UFS	Sergipe	<a href="http://www.ufs.br">http://www.ufs.br</a>
9	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFape	Pernambuco	<a href="http://ufape.edu.br/">http://ufape.edu.br/</a>
10	Universidade Federal do Cariri	UFCA	Ceará	<a href="http://www.ufca.edu.br/">http://www.ufca.edu.br/</a>
11	Universidade Federal do Ceará	UFC	Ceará	<a href="http://www.ufc.br/">http://www.ufc.br/</a>
12	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAR	Piauí	<a href="https://www.ufpi.br/ufdpar">https://www.ufpi.br/ufdpar</a>
13	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Maranhão	<a href="http://www.ufma.br/">http://www.ufma.br/</a>
14	Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	Bahia	<a href="http://www.ufob.edu.br/">http://www.ufob.edu.br/</a>
15	Universidade Federal do Piauí	UFPI	Piauí	<a href="http://www.ufpi.br/">http://www.ufpi.br/</a>
16	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	Bahia	<a href="http://www.ufrb.edu.br/">http://www.ufrb.edu.br/</a>
17	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Rio Grande do Norte	<a href="http://www.ufrn.br/">http://www.ufrn.br/</a>
18	Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	Bahia	<a href="http://www.ufsb.edu.br/">http://www.ufsb.edu.br/</a>
19	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	Pernambuco	<a href="http://www.ufrpe.br/">http://www.ufrpe.br/</a>
20	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	Rio Grande do Norte	<a href="http://www.ufersa.edu.br/">http://www.ufersa.edu.br/</a>

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstrado no Quadro 10, a região Nordeste possui 20 universidades federais, distribuídas em nove estados. Os estados de Alagoas, Maranhão e Sergipe possuem cada um, uma universidade em seu território. Possuem duas universidades os estados: Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. No Estado do Ceará estão localizadas três universidades federais. Por fim, com a maior quantidade de universidades federais da região, no total de quatro por estado, destacam-se os estados da Bahia e de Pernambuco.

O Quadro 11 representa as 10 universidades federais da região do Norte, formada por sete estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Quadro 11 – Universidades Federais do Norte

<b>Nº</b>	<b>Universidade</b>	<b>Sigla</b>	<b>Estado</b>	<b>Endereço eletrônico</b>
1	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR		<a href="http://www.ufgd.edu.br/">http://www.ufgd.edu.br/</a>
2	Fundação Universidade Federal do Tocantins	UFT	Tocantins	<a href="http://www.uft.edu.br">http://www.uft.edu.br</a>
3	Universidade Federal de Roraima	UFRR	Roraima	<a href="http://www.ufrr.br/">http://www.ufrr.br/</a>
4	Universidade Federal do Acre	UFAC	Acre	<a href="http://www.ufac.br">http://www.ufac.br</a>
5	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	Amapá	<a href="http://www.unifap.br">http://www.unifap.br</a>
6	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Amazonas	<a href="http://www.ufam.edu.br/">http://www.ufam.edu.br/</a>
7	Universidade Federal do Oeste Do Pará	UFOPA	Pará	<a href="http://www.ufopa.edu.br/">http://www.ufopa.edu.br/</a>
8	Universidade Federal do Pará	UFPA	Pará	<a href="http://www.ufpa.br/">http://www.ufpa.br/</a>
9	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	Pará	<a href="http://www.unifesspa.edu.br/">http://www.unifesspa.edu.br/</a>
10	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	Amazônia	<a href="http://www.ufra.edu.br/">http://www.ufra.edu.br/</a>

Fonte: elaborado pela autora.

O Quadro 11 expõe a distribuição das 10 universidades federais da região Norte em seus sete estados: Acre (1), Amapá (1), Amazonas (2), Pará (3), Rondônia (1), Roraima (1) e Tocantins (1). Sendo o Estado do Pará o que possui maior quantidade de universidades desta região.

O Quadro 12 apresenta as 19 universidades federais da região do Sudeste, constituída por quatro estados: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

Quadro 12 – Universidades Federais do Sudeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Endereço eletrônico
1	Fundação Universidade Federal do ABC	UFABC	São Paulo	<a href="http://www.ufabc.edu.br/">http://www.ufabc.edu.br/</a>
2	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL-MG	Minas Gerais	<a href="http://www.unifal-mg.edu.br/">http://www.unifal-mg.edu.br/</a>
3	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	Minas Gerais	<a href="http://www.unifei.edu.br/">http://www.unifei.edu.br/</a>
4	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	Minas Gerais	<a href="http://www.ufjf.br/">http://www.ufjf.br/</a>
5	Universidade Federal de Lavras	UFLA	Minas Gerais	<a href="http://www.ufla.br/">http://www.ufla.br/</a>
6	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Minas Gerais	<a href="http://www.ufmg.br">http://www.ufmg.br</a>
7	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Minas Gerais	<a href="http://www.ufop.br/">http://www.ufop.br/</a>
8	Universidade Federal de São Carlos	UFSCAR	São Paulo	<a href="http://www.ufscar.br/">http://www.ufscar.br/</a>
9	Universidade Federal de São João Del Rei	UFSJ	Minas Gerais	<a href="http://www.ufsj.edu.br/">http://www.ufsj.edu.br/</a>
10	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	São Paulo	<a href="https://www.unifesp.br/">https://www.unifesp.br/</a>
11	Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Minas Gerais	<a href="http://www.ufu.br/">http://www.ufu.br/</a>
12	Universidade Federal de Viçosa	UFV	Minas Gerais	<a href="http://www.ufv.br/">http://www.ufv.br/</a>
13	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Espírito Santo	<a href="http://www.ufes.br/">http://www.ufes.br/</a>
14	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	Rio de Janeiro	<a href="http://www.unirio.br">www.unirio.br</a>
15	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Rio de Janeiro	<a href="http://www.ufrj.br/">http://www.ufrj.br/</a>
16	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	Minas Gerais	<a href="http://www.ufvjm.edu.br/">http://www.ufvjm.edu.br/</a>
17	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	Minas Gerais	<a href="http://www.uftm.edu.br/">http://www.uftm.edu.br/</a>
18	Universidade Federal Fluminense	UFF	Rio de Janeiro	<a href="http://www.uff.br/">http://www.uff.br/</a>
19	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	Rio de Janeiro	<a href="https://portal.ufrrj.br/">https://portal.ufrrj.br/</a>

Fonte: elaborado pela autora.

Conforme apresentado no Quadro 12, a Região Sudeste possui 19 universidades federais distribuídas entre os quatro estados que compõem a região: Espírito Santo (1), Minas Gerais (11), Rio de Janeiro (4) e São Paulo (3). Evidencia-se uma concentração relevante de universidades no Estado de Minas Gerais, o estado com maior número de universidades federais no Brasil, totalizando 11 universidades.

O Quadro 13 ilustra as 11 universidades federais da região do Sul, integrada por três estados: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Quadro 13 – Universidades Federais do Sul

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Endereço eletrônico
1	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	Rio Grande do Sul	<a href="http://www.ufcspa.edu.br/">http://www.ufcspa.edu.br/</a>
2	Fundação Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	Rio Grande do Sul	<a href="http://www.unipampa.edu.br/">http://www.unipampa.edu.br/</a>
3	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	Santa Catarina	<a href="http://www.uffs.edu.br">http://www.uffs.edu.br</a>
4	Universidade Federal da Integração Latino-americana	UNILA	Paraná	<a href="http://www.unila.edu.br/">http://www.unila.edu.br/</a>
5	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	Rio Grande do Sul	<a href="http://www.ufpel.edu.br/">http://www.ufpel.edu.br/</a>
6	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Santa Catarina	<a href="http://www.ufsc.br/">http://www.ufsc.br/</a>
7	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	Rio Grande do Sul	<a href="http://www.ufsm.br/">http://www.ufsm.br/</a>
8	Universidade Federal do Paraná	UFPR	Paraná	<a href="http://www.ufpr.br/">http://www.ufpr.br/</a>
9	Universidade Federal do Rio Grande	FURG	Rio Grande do Sul	<a href="http://www.furg.br/">http://www.furg.br/</a>
10	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Rio Grande do Sul	<a href="http://www.ufrgs.br/">http://www.ufrgs.br/</a>
11	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	Paraná	<a href="http://www.utfpr.edu.br/">http://www.utfpr.edu.br/</a>

Fonte: elaborado pela autora.

Conforme explicitado no Quadro 13 existem na região Sul 11 universidades federais, distribuídas nos três estados da região. Sendo duas no Estado de Santa Catarina, três no Estado do Paraná e seis, o maior número de universidades da região, no Estado do Rio Grande do Sul.

Desta forma, para a presente pesquisa, foi definida uma amostra censitária de 68 universidades que estão distribuídas nas cinco regiões do território nacional brasileiro: oito no Centro-Oeste, 20 no Nordeste, 10 no Norte, 19 no Sudeste e 11 no Sul.

## 5.2 Etapa 2 – Definição dos critérios e métricas de avaliação da transparência pública

Para o desenvolvimento deste estudo, os critérios de avaliação foram divididos em duas partes, conforme a metodologia EBT 360° de CGU (BRASIL, 2019a): I. Critérios de transparência ativa e II. Critérios de transparência passiva. Cada parte corresponde a 50% da avaliação, totalizando pontuação máxima de 100 para transparência pública. Para cada item analisado, buscou-se identificar o cumprimento de parâmetros fundamentados em critérios normativos.

### 5.2.1 Critérios e métrica: Parte I – Transparência ativa

A transparência ativa, como estudada, compreende a disponibilização da informação de maneira proativa pela universidade, por meio da divulgação de informações no endereço eletrônico oficial institucional.

Na parte I da pesquisa, a busca da transparência ativa, a checagem das informações foi feita pela pesquisadora, através do endereço eletrônico institucional das 68 universidades federais, sendo utilizado o instrumento de coleta de dados criada pela autora, adaptado do instrumento da metodologia EBT 360° Transparência Ativa, designado de EBTA 360° Transparência Ativa.

A Escala Brasil Transparente 360°, como comentada em seção específica, possui, para avaliação da transparência ativa, onze grupos de informação, sendo cada grupo escalonado em informações específicas, atribuída pontuação individualizada para o cumprimento de cada informação disponibilizada. Compreende pontuação máxima total de 50 pontos, alcançada quando a instituição disponibiliza todas as informações analisadas. Os grupos de informações disponibilizadas avaliadas por este instrumento são: Estrutura Organizacional (1), Receitas (2), Despesas (3), Licitações (4), Contratos (5), Obras Públicas (6), Servidores (7), Despesas com Diárias (8), Regulamentação da Lei de Acesso à Informação (9), Relatório Estatístico (10) e Base de Dados Abertos (11) (BRASIL, 2019a).

Com base nos critérios da LAI, da Lei de Transparência e do Decreto 7.724/12, o *Checklist* EBT-360° Transparência Ativa foi adaptado para possibilitar avaliação mais ampla da transparência ativa no desenvolvimento deste estudo. Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se do *Checklist* EBTA 360° Transparência Ativa, desenvolvido pela autora. Possui 13 grupos de informações, chamados de temas: Institucional (1), Ações e Programas (2), Auditorias (3), Participação Social (4), Convênios e Transferências (5), Receitas e Despesas (6), Licitações e Contratos (7), Servidores (8), Informações Classificadas (9), Perguntas Frequentes (10), Dados Abertos (11), Relatórios Estatísticos (12) e Lei de Acesso à Informação (13). O *Checklist* EBTA 360° manteve a pontuação máxima de 50 pontos para a avaliação da transparência ativa.

O Quadro 14 traça um comparativo entre a metodologia EBT 360° (CGU, 2019) e a metodologia EBTA 360°, adotada no presente estudo, justificada mediante embasamento legal, a inclusão de novos itens, bem como o reagrupamento dos itens adotados.

Quadro 14 – Comparativo de critérios de avaliação EBT 360° e EBTA 360°

<b>Ordem do Tema</b>	<b>EBT 360° - Metodologia Escala Brasil Transparente 360°</b>	<b>EBTR 360° -Metodologia Escala Brasil Transparente adotada na pesquisa</b>	<b>Fundamentos</b>
1	Estrutura organizacional	Institucional	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º inciso I
2	Obras	Ações e Programas (incluindo obras)	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º inciso V
3	-	Auditorias	Lei nº 12.527/11, art. 7º inciso VII b
4	-	Participação Social	Lei nº 12.527/11, art. 9º inciso II
5	-	Convênios e Transferências	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º inciso II
6	Receitas	Receitas e Despesas (incluindo despesas com diárias)	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º inciso III Lei Complementar 131//2009, art. 48-A, incisos I e II
	Despesas		
	Despesas com diárias		
7	Licitações	Licitações e Contratos	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º inciso IV
	Contratos		
8	Servidores	Servidores	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º inciso III
9	-	Informações Classificadas	Lei nº 12.527/11, art. 30º § 2º
10	-	Perguntas Frequentes	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º inciso VI
11	Dados abertos	Dados Abertos	Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 3º incisos I e II
12	Relatórios estatísticos	Relatórios Estatísticos	Lei nº 12.527/11, art. 30
13	Lei de Acesso à Informação	Lei de Acesso à Informação	Lei nº 12.527/11, art. 7º, inciso I

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2019a).

A métrica foi, portanto, baseada na metodologia do EBT 360° ((BRASIL, 2019a) que define avaliação máxima de cinquenta pontos para transparência ativa, distribuindo esses pontos nos 11 critérios definidos por essa metodologia, atribuindo pontuações diferentes para cada assunto, sendo pesos maiores de pontuação atribuídos sobre as informações relativas às Receitas, Despesas, Licitações e Contratos.

Neste estudo, a mesma lógica foi seguida. Com intuito de contemplar a avaliação dos novos critérios inseridos, os pesos foram redistribuídos entre os temas de assuntos, mantendo-se o sistema de pesos diferentes para cada assunto, com atribuição de pesos maiores sobre as informações relativas às receitas, despesas, licitações e contratos, em formato semelhante ao *Checklist* EBT 360° (BRASIL, 2019a).

Com base no referencial teórico, Lei de Acesso à Informação e experiência da autora, foram acrescentadas pontuações para os temas inseridos, sendo de um ponto para os temas com informação exigida no portal institucional e dois pontos para o tema com conteúdo exigido no portal institucional e Portal de Transparência do Governo Federal. Os pontos foram retirados dos temas já existentes, respeitando a maior relevância do conteúdo presente também no Portal de Transparência do Governo Federal, sendo esta levemente atenuada, para controlar o impacto positivo na nota final, conferindo maior equilíbrio entre as pontuações dos temas na avaliação das instituições públicas federais.

A Tabela 1 demonstra a distribuição das pontuações nos temas, fazendo um comparativo entre a metodologia inicial e a metodologia adaptada para o desenvolvimento do estudo.

Tabela 1 – Comparativo da métrica e dos critérios de avaliação EBT 360° e EBTA 360°

<b>Ordem do Tema</b>	<b>Metodologia Escala Brasil Transparente 360°</b>	<b>Pontuação máxima</b>	<b>Metodologia Escala Brasil Transparente Revisada 360°</b>	<b>Pontuação máxima</b>
1	Estrutura organizacional	3,6	Institucional	3,0
2	Obras	2,6	Ações e Programas (incluindo obras)	2,0
3	-	0,0	Auditorias	1,0
4	-	0,0	Participação Social	1,0
5	-	0,0	Convênios e Transferências	2,0
6	Receitas Despesas Despesas com diárias	20	Receitas e Despesas (incluindo despesas com diárias)	18
7	Licitações Contratos	14,8	Licitações e Contratos	12
8	Servidores	4,0	Servidores	4,0
9	-	0,0	Perguntas Frequentes	1,0
10	-	0,0	Informações Classificadas	1,0
11	Dados abertos	0,5	Dados Abertos	1,0
12	Relatórios estatísticos	2,0	Relatórios Estatísticos	2,0
13	Lei de Acesso à Informação	2,5	Lei de Acesso à Informação	2,0
	<b>Total</b>	<b>50,0</b>	<b>Total</b>	<b>50,0</b>

Fonte: adaptado de CGU (BRASIL, 2019a).

Verifica-se, mediante a compreensão da Tabela 1, e ao se comparar a métrica desenvolvida pela CGU de 2019 e as modificações propostas para o desenvolvimento do estudo, as semelhanças e diferenças entre os modelos. O somatório total dos pontos para

avaliação da transparência ativa foi mantido em 50 pontos, bem como a existência de pesos de pontuação para os diversos temas. Novos temas foram incluídos e temas antigos foram reagrupados. As pontuações foram redistribuídas entre os 13 temas definidos para o estudo com base no referencial teórico, Lei de Acesso à Informação e experiência da autora.

Na sequência da definição dos critérios e métrica da avaliação da transparência ativa, registram-se, na próxima seção, os critérios e a métrica de avaliação da transparência passiva.

### ***5.2.2 Critérios e métrica: Parte II - Transparência Passiva***

Para a segunda parte do estudo, foi utilizado o instrumento de coleta de dados desenvolvido pela autora, adaptado do instrumento da metodologia EBT 360° Transparência Passiva, denominado de EBTA 360° Transparência Passiva. Foram elaboradas pela autora três solicitações de acesso à informação para serem enviadas para as 68 instituições do estudo, através do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) que está integrado ao fala.BR.

Os critérios da transparência passiva estão divididos em sete temas, agrupados em dois grupos de temas: Existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e Funcionamento do SIC. A existência de SIC é identificada pela existência de um serviço presencial e uma alternativa eletrônica. O funcionamento do SIC foi avaliado mediante a observação de existência de exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, permissão do acompanhamento posterior da solicitação e condições da resposta. Quanto à verificação de resposta, observaram-se a existência de resposta ao pedido, o cumprimento do prazo de resposta e se a resposta atende à pergunta proposta. Desta forma, o Quadro 15 apresenta os temas ou critérios observados na identificação da transparência passiva pela metodologia EBTA 360°. Definiram-se sete temas fundamentados nas exigências da LAI.

Quadro 15 – Critérios de avaliação EBTA 360º transparência passiva

<b>Ordem do tema</b>	<b>Detalhamento</b>	<b>Tema</b>	<b>Fundamentos</b>
1	Existência do SIC	Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação presencial.	Lei nº 12.527/11, art. 9º, inciso I.
2		Existência de alternativa de envio de pedido de acesso à informação de forma eletrônica.	Lei nº 12.527/11, art. 10º, § 2º.
3	Funcionamento do SIC	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.	Lei nº 12.527/11, art. 10º, § 1º.
4		Permite o acompanhamento posterior da solicitação.	Lei nº 12.527/11, art. 9º, inciso I, alínea “b” e “c”.
5		Responde aos pedidos de informação.	Lei nº 12.527/11, art. 5º.
6		Cumprir os prazos para resposta das solicitações.	Lei nº 12.527/11, art. 11º, §§ 1º e 2º.
7		Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou ou apresenta link de acesso direto ou caminho para o acesso à informação.	Lei nº 12.527/11, art. 5º.

Fonte: adaptado da CGU, 2019.

Como evidenciado pelo Quadro 15, para a análise da transparência passiva os critérios de avaliação são fundamentados da LAI buscando identificar a existência do SIC e o seu funcionamento. Para esta identificação foram utilizados sete temas de informações a serem buscados no endereço eletrônico das universidades. Os temas um e dois identificam a existência do SIC, já os temas de três a sete observam o funcionamento do SIC. Cada tema possui pontuação específica, como pode ser conferido no Apêndice B.

Tabela 2 – Métrica EBTA 360° Transparência Passiva

<b>Ordem dos temas</b>	<b>Detalhamento</b>	<b>Temas</b>	<b>Pontuação</b>
1	Existência de SIC	Indica o Funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação presencial.	3,0
2		Existência de alternativa de envio de pedido de acesso à informação de forma eletrônica	6,0
3	Funcionamento do SIC	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação	4,0
4		Permite o acompanhamento posterior da solicitação	4,0
5		Responde aos pedidos de informação	3,0
6		Cumprir os prazos para resposta das solicitações	9,0
7		Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou ou apresenta link de acesso direto ou caminho para o acesso à informação.	21,0
<b>Total</b>			<b>50,00</b>

Fonte: adaptado da CGU (BRASIL, 2019a).

A tabela 2 demonstra a compilação dos critérios e a métrica de avaliação da transparência passiva. Desta forma, verificam-se sete temas de informação que possuem pontuações definidas com diferentes pesos, totalizando em somatório 50,0 pontos. As pontuações foram redistribuídas entre os sete temas definidos para o estudo com base no referencial teórico, Lei de Acesso à Informação e experiência da autora.

### **5.3 Etapa 3 – Definição dos instrumentos de coleta de dados**

O instrumento de coleta de dados foi dividido em duas partes, sendo a primeira responsável pela avaliação da transparência ativa e a segunda pela parte da transparência passiva.

#### **5.3.1 Instrumento de coleta de dados: Parte I – Transparência Ativa**

Assim como na metodologia EBT 360°, na metodologia EBTA 360°, cada tema possui parâmetros a serem verificados. A pontuação de cada tema é distribuída e condicionada à existência de cada parâmetro, como visto na Tabela 2.

Tabela 3 – Pontuação de parâmetros dos critérios de avaliação EBTA 360º Transparência Ativa

<b>Ordem do tema</b>	<b>Tema</b>	<b>Parâmetros</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Pontuação Máxima</b>
1	Institucional	Estrutura organizacional	1,0	3,0
		Endereço	0,5	
		Telefone	0,5	
		Horário de atendimento	0,5	
		Agenda do Reitor	0,5	
2	Ações e Programas	Ações e Programas	2,0	2,0
3	Auditorias	Relatórios de auditoria	0,5	1,0
		Relatórios de auditoria 2020	0,5	
4	Participação Social	Ouvidoria, conselho e órgãos colegiados	0,5	1,0
		Audiência e consultas públicas	0,5	
5	Convênios e Transferências	Convênios e transferências	1,0	2,0
		Convênios e transferências de 2020	1,0	
		Ou acesso dos convênios e transferências no portal da transparência	2,0	
6	Receitas e Despesas	Receitas	3,0	18,0
		Receitas 2021	3,0	
		Ou acesso das receitas no portal da transparência	6,0	
		Despesas	6,0	
		Despesas 2021	6,0	
		Ou acesso das despesas no portal da transparência	12,0	
7	Licitações e Contratos	Editais de licitação	3,0	12,0
		Editais de licitação 2021	3,0	
		Contratos e Atas SRP	3,0	
		Contratos e Atas SRP 2021	3,0	
		Ou acesso das licitações e contratos no portal da transparência	12	
8	Servidores	Nome	1,0	4,0
		Cargo/função	1,0	
		Remuneração	1,0	
		Dados atualizados em 2021	1,0	
		Ou acesso ao portal da transparência	4,0	
9	Perguntas Frequentes	Lista com perguntas e respostas frequentes	1,0	1,0
10	Informações Classificadas	Informações classificadas	1,0	1,0
11	Dados Abertos	Relação de dados abertos	0,5	1,0
		Plano de dados abertos para 2021	0,5	
12	Relatórios Estatísticos	Quantidade de pedidos recebidos	0,5	2,0
		Quantidade ou percentual de pedidos atendidos	0,5	
		Dados de 2020	1,0	
13	Lei de Acesso à Informação	Ou acesso ao painel da CGU	2,0	2,0
		Divulgação da LAI	2,0	

Fonte: adaptado da CGU (BRASIL, 2019a).

Conforme a Tabela 3, o instrumento de coleta de dados da parte I do estudo define 13 temas de informações, subdivididos em parâmetros, sendo atribuídas pontuações para a existência de cada parâmetro. Conforme referencial teórico e Lei de acesso à informação são importantes tanto dados retrospectivos como também dados atualizados, desta forma, definiram-se pontuações para os dois tipos de informação. Para os itens cuja informação pode ser verificada no portal de transparência do governo federal, a existência de dispositivo de encaminhamento foi considerada para o cumprimento do tema.

Na página inicial de cada universidade, buscou-se o link “acesso à informação” para verificação da existência dos treze critérios definidos, dentro de cada tema, verificou-se a existência dos parâmetros definidos para cada tema, sendo atribuídas as pontuações preestabelecidas para cada parâmetro.

### ***5.3.2 Instrumento de coleta de dados: Parte II – Transparência Passiva***

O instrumento de coleta de dados utilizado para a segunda parte foi o EBT 360º Transparência Passiva da CGU adaptado, intitulado de EBTA 360º Transparência Passiva (Apêndice B). Este documento avalia a transparência passiva, verifica a existência de um serviço de informação ao cidadão, bem como do funcionamento desse setor.

Esta ferramenta permitiu o encaixe da avaliação de três perguntas elaboradas pela autora.

Os pedidos de informação definidos para este estudo foram:

**Pedido 1:** Solicito informar sobre medidas adotadas, ações e programas motivadas pela pandemia da Covid-19.

**Pedido 2:** Solicito informar sobre contratações motivadas pela pandemia da Covid-19.

**Pedido 3:** Solicito informar sobre audiências e consultas públicas motivadas pela pandemia da Covid-19.

Os pedidos de acesso à informação foram definidos com base nos temas de informações ativamente disponíveis determinados pela LAI como obrigatórios, itens 2, 6, 7 e 4 do *Checklist* EBTA – 360º Transparência Ativa. Portanto, a negativa de acesso à informação não seria aceitável.

O *Checklist* EBT – 360º Transparência Passiva é constituído por dois grupos de informações ou temas. O primeiro grupo de temas desse questionário se refere à existência de

um serviço de informação ao cidadão, busca as informações de: endereço, telefone, horário de funcionamento e e-mail desse serviço.

O segundo grupo de temas verifica o funcionamento do serviço de informação ao cidadão, através da investigação da existência de exigências que dificultem o acesso à informação, a possibilidade de acompanhamento do pedido, resposta do pedido, cumprimento do prazo de resposta, atendimento do pedido ou caminho de acesso à informação ou link direto de acesso à informação.

O *Checklist* EBT 360° busca a informação “e-mail”, contudo não atribuiu percentual na nota. Este instrumento ainda pontua a comunicação da possibilidade de recurso, contudo segundo o § 4º art. 11 da LAI, este deverá ser informado em caso de não autorização do acesso. Desta forma, o instrumento de coleta de dados foi adaptado. O tema da comunicação da possibilidade de recurso foi suprimido, visto que apenas os acessos negados pontuariam. Foi atribuída pontuação para a existência de e-mail de comunicação, sendo as pontuações redistribuídas entre os itens do instrumento.

#### **5.4 Etapa 4 – Aplicação dos instrumentos de coleta de dados**

O presente estudo foi desenvolvido em duas partes que transcorreram simultaneamente. Os pedidos de informação, comentados na seção 5.3.2, foram enviados às universidades durante o período de 20 a 25 de maio de 2021. Foram enviados três pedidos de informação para cada uma das 68 universidades federais, totalizando 204 solicitações de acesso à informação.

Durante o envio das solicitações de acesso à informação através do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) que está integrado ao fala.BR observou-se que cinco universidades ainda dependiam dos serviços de e-SIC da sua universidade de origem, sendo três localizadas na região centro-oeste e duas na região nordeste: Universidade Federal de Catalão, Universidade Federal de Jataí, Universidade Federal de Rondonópolis, Universidade Federal do Agreste de Pernambuco e Universidade Federal do Delta do Parnaíba. Estas universidades foram mantidas no estudo, pois mesmo sem a existência de e-SIC independente na universidade, ainda existia a possibilidade de acesso à informação na forma alternativa.

A aplicação dos instrumentos de coleta de dados: *Checklist* EBTA 360° Transparência Ativa e *Checklist* EBTA 360° Transparência Passiva ocorreu no período de 28 de junho a 05

de julho de 2021. Período que foi concebido para o recebimento das respostas, até 40 dias do envio da pergunta.

#### ***5.4.1 Aplicação dos instrumentos de coleta de dados: Parte I – Transparência Ativa***

A aplicação dos instrumentos de coleta de dados: *Checklist* EBTA 360° Transparência Ativa ocorreu no período de 28 de junho a 05 de julho de 2021. Foi realizado o acesso aos sites oficiais das 68 universidades federais para a observação da publicação dos 13 temas de informação definidos no estudo. Ao acessar a página oficial da instituição, buscou-se a identificação, da seção específica “acesso à informação” na página inicial onde foi verificada a existência dos parâmetros definidos para cada tema.

Desta forma, diante da inexistência do tema dentro da seção específica “acesso à informação”, ou ausência da seção específica “acesso à informação” a informação foi considerada inexistente.

#### ***5.4.2 Aplicação dos instrumentos de coleta de dados: Parte II – Transparência Passiva***

A aplicação dos instrumentos de coleta de dados, *Checklist* EBTA 360° Transparência Passiva ocorreu no período de 28 de junho a 05 de julho de 2021. Foi realizado o acesso aos sites oficiais das 68 universidades federais do estudo para a observação da existência de SIC através da verificação da publicação em local específico de: endereço, telefone, horário de atendimento, sistema ou formulário de acesso à informação e e-mail.

Foi também verificado o funcionamento do Sistema de informação ao cidadão de cada universidade através da verificação da: existência de exigências que dificultem o acesso à informação, a possibilidade de acompanhamento do pedido, a resposta aos pedidos, cumprimento do prazo das respostas, atendimento dos pedidos ou caminho de acesso à informação ou link direto de acesso à informação dos pedidos.

O pedido de informação foi considerado respondido mediante o envio de qualquer tipo de resposta dentro do prazo de 40 dias no envio da solicitação. Desta forma, respostas negando o acesso ou concedendo o acesso foram consideradas como respondidas.

Para definição do prazo para resposta, consideraram-se os estabelecidos pela LAI, § 3º do art.10 e § 2º do art.11, 20 dias para resposta, prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa expressa. Desta forma, considerou-se cumprido o prazo de resposta para as solicitações respondidas em até 20 dias do pedido ou respondidas em até 30 dias do pedido,

mediante justificativa expressa até o vigésimo dia a contar do envio do pedido, inclusive respostas que negaram o acesso.

Considerou-se descumprido o prazo de acesso à informação as respostas enviadas: dentro do prazo de 30 dias da data do pedido, mas sem pedido de prorrogação expresse, dentro do prazo de 40 dias, bem como, as solicitações não enviadas até o prazo de 40 dias.

Para a contagem dos prazos foi excluído o dia do começo e incluído o dia do vencimento. Quando os dias do início ou do final coincidiram com um final de semana ou feriado, eles foram prolongados até o próximo dia útil.

O atendimento do pedido foi considerado alcançado quando a pergunta foi respondida com documento contendo a informação solicitada ou quando a universidade informa um link de endereço eletrônico direto ou caminho de acesso para o requerente chegar à informação. Foi analisado o atendimento do pedido no conteúdo de todas as respostas recebidas até 40 dias no envio da solicitação.

## **5.5 Etapa 5 – Análise da transparência ativa e passiva**

Nesta seção são expressos os resultados da análise dos dados obtidos.

### ***5.5.1 Análise da Transparência Ativa (Parte I)***

Para a análise da transparência ativa, verificou-se, inicialmente, a existência de uma seção específica de “acesso à informação” nos sites oficiais da instituição. Das 68 universidades estudadas, 63 apresentaram esta seção e cinco não possuía uma seção específica de “acesso à informação”. Desta forma, aproximadamente 92,6% das Universidades Federais disponibilizam uma seção específica de “acesso à informação” nos seus endereços eletrônicos oficiais e apenas 7,4% não disponibilizam. A localização da seção específica de “acesso à informação” nas páginas oficiais das instituições pesquisadas foi variada.

No estudo de Lima, Abdalla e Oliveira (2020) desenvolvido em 2019, apenas sete das 63 universidades federais brasileiras avaliadas disponibilizaram um menu específico de “acesso à informação”. Em comparação com o estudo anterior, a presença de um menu específico de acesso teve um avanço significativo.

Os pesquisadores Albertin, Cruciol e Anjos (2018) pesquisaram sobre as informações mínimas exigidas pela LAI nos portais eletrônicos de vinte quatro universidades estaduais brasileiras, durante o ano de 2017, este estudo concluiu que nenhuma universidade

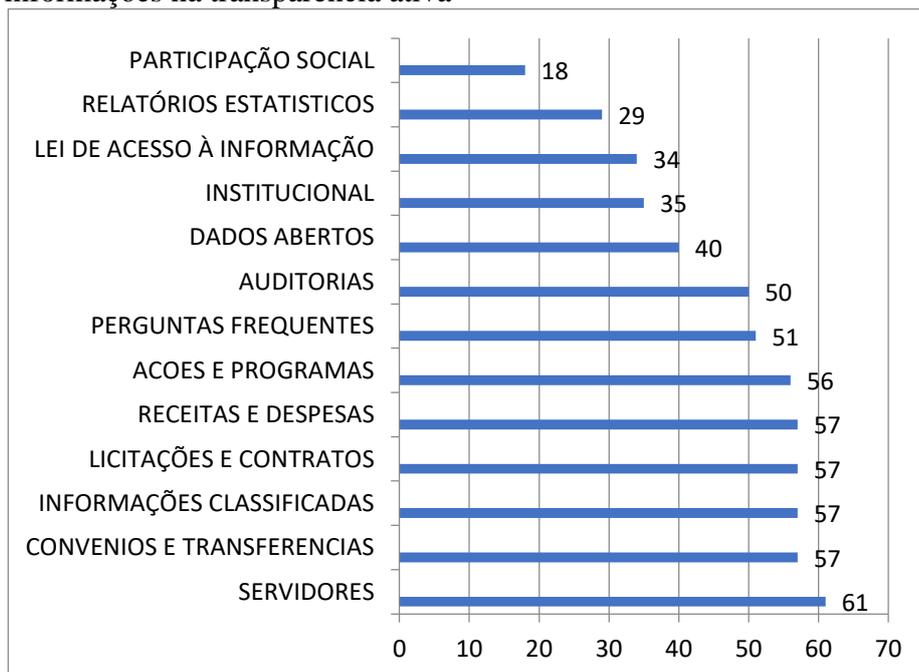
divulgou completamente as informações mínimas exigidas. Encontrou média geral de 63,06% de transparência das informações. Dos sites visitados, 60% apresentaram o menu inicial de “acesso à informação”.

Seguindo a metodologia proposta neste estudo, as universidades que não apresentaram uma seção específica de “acesso à informação” ficaram com a pontuação zerada para a transparência ativa, sendo estas: Universidade Federal de Catalão, Universidade Federal de Jataí, Universidade Federal do Amapá, Universidade Federal do Maranhão e Universidade Federal do Delta do Parnaíba.

Na análise da transparência ativa, foram avaliados 13 temas de informações: Institucional (1), Ações e Programas (2), Auditorias (3), Participação Social (4), Convênios e Transferências (5), Receitas e Despesas (6), Licitações e Contratos (7), Servidores (8), Informações Classificadas (9), Perguntas Frequentes (10), Dados Abertos (11), Relatórios Estatísticos (12) e Lei de Acesso à Informação (13). O tema foi considerado presente mediante a verificação de todos os parâmetros definidos para o tema. Desta forma, itens não considerados presentes podem ter sido desconsiderados devido ao cumprimento parcial dos parâmetros.

O Gráfico 1 apresenta o quantitativo de universidades que disponibilizaram conteúdo sobre os temas de informações.

Gráfico 1 – Quantidade de universidades que apresentaram os temas de informações na transparência ativa



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Os dados do Gráfico 1 demonstram que os temas de informações mais presentes de forma ativa nos endereços eletrônicos das universidades federais brasileiras, em ordem decrescente, foram: Servidores (61), Convênios e transferências (57), Receitas e despesas (57), Licitações e contratos (57) e Informações classificadas (57). Constatou-se que o tema de informações mais amplamente divulgado foi sobre os servidores (61) das instituições, publicado por 89,7 % das universidades estudadas. Salienta-se que os temas de informações: Servidores (61), Convênios e Transferências (57), Receitas e despesas (57), Licitações e contratos (57) também possui as suas informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo Federal.

O estudo de Lima, Abdalla e Lima Oliveira (2020) desenvolvido em 2019, também identificou um melhor desempenho no acesso ativo das informações de Convênios e Transferências, Licitações e Contratos e Informações Classificadas. Nesse estudo, as informações de Servidores e Receitas e Despesas obtiveram resultados intermediários em comparação com os outros temas avaliados.

Representam temas com nível de transparência ativa intermediária: ações e programas (56), perguntas frequentes (51), auditorias (50) e dados abertos (40). Os temas Auditorias e Dados abertos alcançaram um nível intermediário de transparência ativa principalmente devido à identificação de conteúdo desatualizado. Foram apresentados com conteúdo atualizado, respectivamente por 75,5% e 58,8% das instituições pesquisadas. Os temas Ações e programas, Informações classificadas e Perguntas frequentes dificilmente possibilitavam a conferência da atualização do conteúdo, desta forma, foram considerados ausentes apenas na total falta de conteúdo de informação sobre o tema, sendo desconsiderada a verificação da atualização.

Com menor nível de transparência ativa estão os temas de informação: Institucional (35), Lei de acesso à informação (34), Relatórios estatísticos (29) e Participação social (18). No tema Institucional foi observada a ausência da publicação de um ou mais parâmetros de forma homogênea entre os parâmetros.

Por fim, chama a atenção os três temas com menor nível de transparência ativa. A divulgação da lei de acesso à informação e a disponibilização de relatórios estatísticos relativos ao serviço de informação ao cidadão foi divulgado respectivamente por 50,0 % e 42,6% das universidades estudadas.

O tema Participação social, como menor frequência de disponibilização ativa, foi considerado ausente principalmente devido à falta de publicação de informações de audiências e consultas públicas. As informações desse tema também compreendiam

ouvidoria, conselhos e órgão colegiados. A disponibilização de conteúdo completo sobre todos os parâmetros da participação social foi visualizada em apenas 26,5% das universidades estudadas. De um universo de 68 universidades federais brasileiras, apenas 18 universidades mencionam a execução de audiências públicas ou consultas públicas. Dentre as universidades que promovem audiências ou consultas públicas, destaca-se que apenas 10 mencionaram a execução de consultas públicas, são estas: Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Bahia, Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Universidade Federal de Roraima, Universidade Federal Rural da Amazônia, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal Fluminense e Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Os dados encontrados no presente estudo confirmam a pesquisa de Araújo e Marques (2019) que avaliou os sites de 23 órgãos do poder executivo federal quanto a critérios de transparência ativa, dentre estes, o site do Ministério da Educação (MEC), durante o ano de 2016. Em mais da metade dos sites estudados não se encontra informação relativa à participação social.

Assim como o estudo de Lima, Abdalla e Lima Oliveira (2020) desenvolvido em 2019, o tema Participação Social representou um dos piores resultados dentre os temas avaliados na transparência ativa.

Na sequência, identificam-se os resultados finais da parte I do estudo, Transparência Ativa. O Quadro 16 ilustra as pontuações alcançadas de transparência ativa pelas universidades federais brasileiras em ordem decrescente de pontuação. A pontuação máxima determinada para a transparência ativa foi de 50 pontos.

Quadro 16 – Pontuação da Transparência Ativa das Universidades

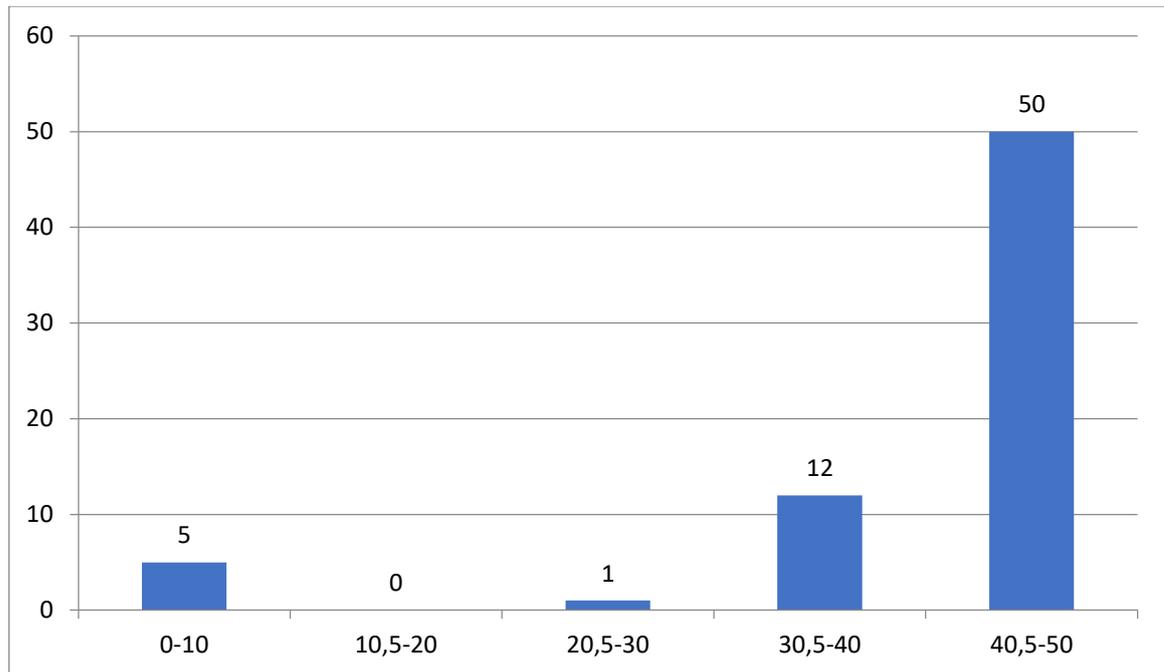
Pontuação	Universidade	Região	Pontuação	Universidade	Região	
50,0	UFPE	Nordeste	45,0	UNILAB	Nordeste	
	UFES	Sudeste		UFPA	Norte	
	UNIRIO	Sudeste		UFF	Sudeste	
49,5	UFGD	Centro Oeste	44,5	UNIFAL-MG	Sudeste	
	UFMT	Centro Oeste		UFPEL	Sul	
	UFRPE	Nordeste		UFSJ	Sudeste	
49,0	UFOB	Nordeste		FURG	Sul	
	UFRB	Nordeste	44,0	UNIR	Norte	
	UFRN	Nordeste		43,5	UFRR	Norte
	UFSB	Nordeste	UNIFESP		Sudeste	
48,5	UFCSPA	Sul	UFPI	Nordeste		
	UFC	Nordeste	43,0	UNIFEI	Sudeste	
48,00	UFPB	Nordeste		UFSC	Sul	
	UFG	Centro Oeste	40,5	UFR	Centro Oeste	
	UFLA	Sudeste		UFAM	Norte	
	UFSM	Sul		UFRRJ	Sudeste	
	UFSCAR	Sudeste	37,0	UFT	Norte	
	UTFPR	Sul		UNIVASF	Nordeste	
47,5	UFMG	Sudeste	UFFS	Sul		
	UFCA	Nordeste	35,5	UFAC	Norte	
	UFTM	Sudeste		UNIFESSPA	Norte	
	UFVJM	Sudeste	34,5	UFABC	Sudeste	
	UFERSA	Nordeste		34,0	UFAPE	Nordeste
47,0	UNB	Centro Oeste	33,0	UFOP	Sudeste	
	UNILA	Sul	32,5	UFAL	Nordeste	
	UFV	Sudeste	31,5	UFCG	Nordeste	
	UFOPA	Norte		UFU	Sudeste	
46,5	UFRA	Norte		UFRJ	Sudeste	
	46,0	UFBA	Nordeste	27,0	UFRGS	Sul
		UNIPAMPA	Sul		0,0	UFCAT
UFJF		Sudeste	UFJ	Centro Oeste		
UFPR		Sul	UNIFAP	Norte		
45,5	UFMS	Centro Oeste	UFDPAR	Nordeste		
	UFS	Nordeste	UFMA	Nordeste		

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Como evidenciado pelo Quadro 16, a média aritmética das pontuações de transparência ativa foi de 40,57 pontos, ou seja, em média as universidades atingiram 81,14% da pontuação total da transparência ativa. Das 68 universidades estudadas, 47 obtiveram pontuação acima da média de 40,57 pontos de transparência ativa.

A distribuição das pontuações pode ser melhor visualizada através de histograma. No gráfico 2 as notas das universidades foram agrupadas com intervalos de 10 pontos.

Gráfico 2 – Histograma de pontuações da Transparência Ativa



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Observa-se uma grande quantidade de universidades que alcançaram pontuações acima de 40 pontos (50), seguido pelas que atingiram pontuação acima de 30 e até 40 pontos (12) e as que obtiveram de zero a 10 que está representado por cinco universidades. No intervalo acima de 20 e até 30 se encontra apenas uma universidade e no intervalo maior que 10 e até 20 não se encontram nenhuma universidade.

Em continuidade ao estudo, desenvolve-se a demonstração em tabelas das pontuações conquistadas pelas instituições separadas por região da federação.

Tabela 4 – Transparência Ativa Universidades Federais do Centro-Oeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	Mato Grosso do Sul	49,5
2	Universidade de Brasília	UNB	Distrito Federal	47
3	Universidade Federal de Catalão	UFCAT	Goiás	0
4	Universidade Federal de Goiás	UFG	Goiás	48
5	Universidade Federal de Jataí	UFJ	Goiás	0
6	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Mato grosso	49,5
7	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Mato Grosso do Sul	45,5
8	Universidade Federal de Rondonópolis	UFR	Mato grosso	40,5

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Das oito universidades estudadas na Região Centro-Oeste, cinco (62,5%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência ativa, apenas três (37,5%) instituições não alcançaram 40,57 pontos de transparência ativa. Evidencia-se as duas universidades com maior pontuação da região, 49,5 pontos, em transparência ativa: Fundação Universidade Federal da Grande Dourados e Universidade Federal de Mato Grosso.

Tabela 5 – Transparência Ativa Universidades Federais do Nordeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	Pernambuco	37
2	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira	UNILAB	Ceará	45
3	Universidade Federal da Bahia	UFBA	Bahia	46
4	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Paraíba	48
5	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Alagoas	32,5
6	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Paraíba	31,5
7	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	Pernambuco	50
8	Universidade Federal de Sergipe	UFS	Sergipe	45,5
9	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFAPE	Pernambuco	34
10	Universidade Federal do Cariri	UFCA	Ceará	47,5
11	Universidade Federal do Ceará	UFC	Ceará	48,5
12	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAR	Piauí	0
13	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Maranhão	0
14	Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	Bahia	49
15	Universidade Federal do Piauí	UFPI	Piauí	43,5
16	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	Bahia	49
17	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Rio Grande do Norte	49
18	Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	Bahia	49
19	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	Pernambuco	49,5
20	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	Rio Grande do Norte	47,5

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Percebe-se através da interpretação dos dados da Tabela 5 que das 20 universidades estudadas na Região Nordeste, 14 (70%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência ativa, seis (30%) instituições não alcançaram 40,57 pontos de transparência ativa. Nesta Região, destaca-se a universidade com pontuação máxima: Universidade Federal de Pernambuco.

Tabela 6 – Transparência Ativa Universidades Federais do Norte

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR	Rondônia	44
2	Fundação Universidade Federal do Tocantins	UFT	Tocantins	37
3	Universidade Federal de Roraima	UFRR	Roraima	43,5
4	Universidade Federal do Acre	UFAC	Acre	35,5
5	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	Amapá	0
6	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Amazonas	40,5
7	Universidade Federal do Oeste Do Pará	UFOPA	Pará	47
8	Universidade Federal do Pará	UFPA	Pará	45
9	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	Pará	35,5
10	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	Amazônia	46,5

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A Tabela 6 evidencia que das dez universidades estudadas na Região Norte, cinco (50%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência ativa e cinco (50%) instituições não alcançaram 40,57 pontos de transparência ativa. Salienta-se que a maior pontuação obtida nesta região foi de 47 pontos pela Universidade Federal do Oeste Do Pará.

Tabela 7 – Transparência Ativa Universidades Federais do Sudeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal do ABC	UFABC	São Paulo	34,5
2	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL-MG	Minas Gerais	44,5
3	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	Minas Gerais	43
4	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	Minas Gerais	46
5	Universidade Federal de Lavras	UFLA	Minas Gerais	48
6	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Minas Gerais	47,5
7	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Minas Gerais	33
8	Universidade Federal de São Carlos	UFSCAR	São Paulo	48
9	Universidade Federal de São João Del Rei	UFSJ	Minas Gerais	44,5
10	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	São Paulo	43,5
11	Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Minas Gerais	31,5
12	Universidade Federal de Viçosa	UFV	Minas Gerais	47
13	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Espírito Santo	50
14	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	Rio de Janeiro	50
15	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Rio de Janeiro	31,5
16	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	Minas Gerais	47,5
17	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	Minas Gerais	47,5
18	Universidade Federal Fluminense	UFF	Rio de Janeiro	45
19	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	Rio de Janeiro	40,5

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A Tabela 7 demonstra que das 19 universidades estudadas da Região Sudeste, 14 (73,7%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência ativa e cinco (26,3%) instituições não alcançaram 40,57 pontos de transparência ativa. Nesta região estão duas universidades que atingiram a pontuação máxima de 50 pontos de transparência ativa: Universidade Federal do Espírito Santo e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Tabela 8 – Transparência Ativa Universidades Federais do Sul

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	Rio Grande do Sul	48,5
2	Fundação Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	Rio Grande do Sul	46
3	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	Santa Catarina	37
4	Universidade Federal da Integração Latino-americana	UNILA	Paraná	47
5	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	Rio Grande do Sul	44,5
6	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Santa Catarina	43
7	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	Rio Grande do Sul	48
8	Universidade Federal do Paraná	UFPR	Paraná	46
9	Universidade Federal do Rio Grande	FURG	Rio Grande do Sul	44,5
10	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Rio Grande do Sul	27
11	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	Paraná	48

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A Tabela 8 ilustra que das 11 universidades estudadas da Região Sudeste, nove (81,82%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência ativa e duas (18,18%) instituição não alcançaram 40,57 pontos de transparência ativa. A pontuação máxima auferida nesta região foi de 48,5 pontos, obtido pela Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre.

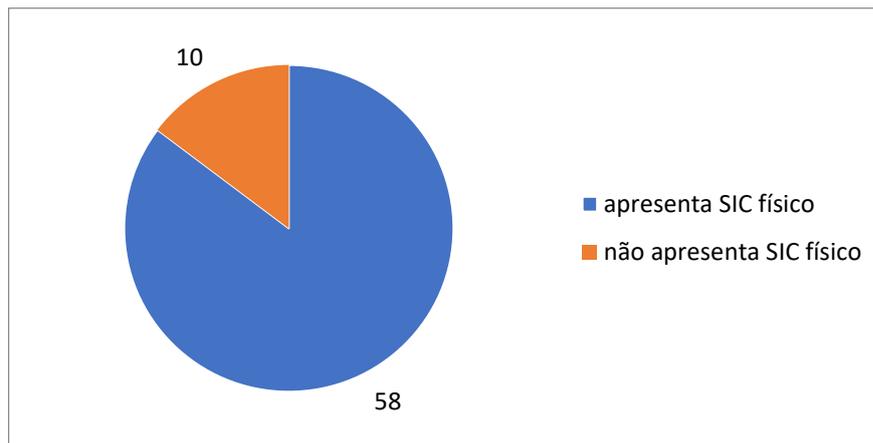
Encerrando a análise da transparência ativa das universidades federais brasileiras, comparando-se os percentuais das universidades por região que conseguiram notas acima da média, nota-se o melhor desempenho em conjunto das universidades da Região Sul (81,82%), seguida da Região Sudeste (73,7%), Região Nordeste (70%), Região Centro Oeste (62,5%) e com o pior desempenho em grupo, a Região Norte (50%).

### 5.5.2 Análise da transparência passiva (Parte II)

No que concerne aos resultados de transparência passiva, analisou-se inicialmente, o acesso às informações da instituição através da verificação de sete temas de informações: Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) Físico (1), Forma alternativa de envio de pedido (2), Não dificuldade de acesso (3), Possibilidade de acompanhamento do pedido (4), Responde ao pedido (5), Cumprir prazo (6) e Atende ao pedido (7).

Quanto à existência de SIC foi verificado: existência de SIC físico e formas alternativas de envio de pedido de acesso. A existência de SIC físico foi identificada em 58 universidades pesquisadas e não foi encontrada a publicação de informações sobre a existência um SIC físico em 10 instituições. Conforme demonstrado pelo Gráfico 3.

Gráfico 3 – Transparência Passiva quanto a existência de SIC Físico



Fonte: dados da pesquisa (2021).

O Gráfico 3 manifesta que a maioria das universidades pesquisadas apresentam um Serviço de Informação ao Cidadão na forma física, com atendimento presencial e que uma minoria de instituições não apresenta.

Sobre formas alternativas de envio de pedido de acesso, todas as universidades possuíam esta alternativa, visto que foram enviadas as solicitações de acesso à informação deste estudo por essa via. Ressalta-se que cinco universidades utilizavam, no momento do envio das perguntas do estudo (maio de 2021), como via alternativa de acesso, o serviço de informação da sua universidade de referência, pois não possuía cadastro próprio no sistema e-SIC e por consequência também não faziam parte da plataforma Fala.BR, são estas: Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, Universidade Federal de Catalão, Universidade Federal de Jataí e Universidade Federal de

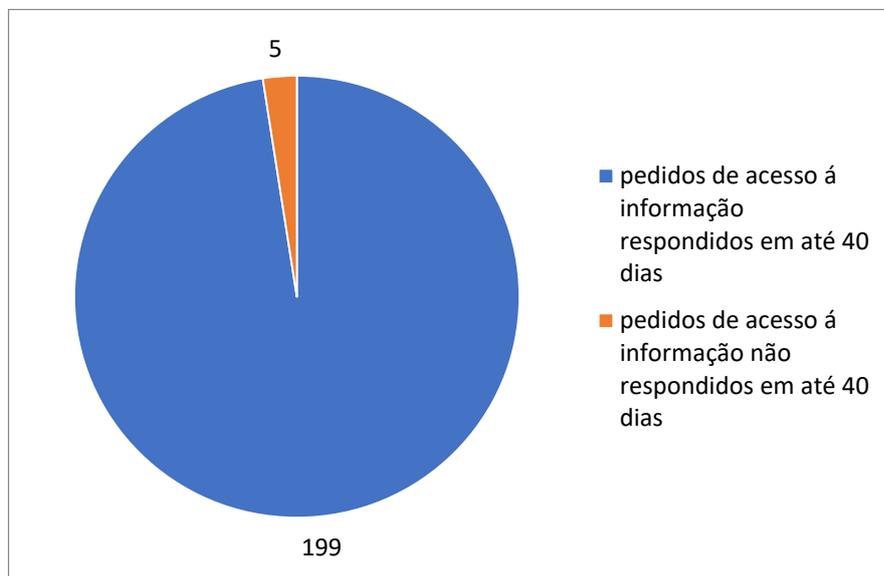
Rondonópolis. A Universidade Federal do Catalão aderiu à plataforma em 15 de junho de 2021 e a Universidade Federal de Jataí aderiu à plataforma em 24 de junho de 2021.

Quanto ao funcionamento do SIC, foi observada a não dificuldade de acesso e possibilidade de acompanhamento do pedido em todas as solicitações enviadas. Salienta-se que a não exigência de condições que dificultem o acesso e o acompanhamento do pedido são características próprias do sistema e-SIC, integrado ao sistema Fala.br.

Foi verificada também na avaliação do funcionamento do SIC: o envio de resposta, o cumprimento do prazo de resposta e o atendimento de acesso à informação solicitada. Foram feitas 204 solicitações de acessos às informações, três para cada uma das 68 universidades do estudo. As respostas foram conferidas 40 dias após o envio das perguntas, entre os dias 5 de julho de 2021 e 9 de julho de 2021. Os dados apontam que das 204 solicitações de acesso às informações, 199 foram respondidas e cinco não foram respondidas, até o prazo de 40 dias do envio.

O Gráfico 4 ilustra a representativa quantidade de solicitações de acesso à informação respondidas.

Gráfico 4 – Transparência Passiva quanto a resposta ao pedido



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Ressalta-se que as cinco solicitações não respondidas refletiram o comportamento de apenas duas universidades. A Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco não respondeu nenhuma das três perguntas e a Universidade Federal Fluminense não

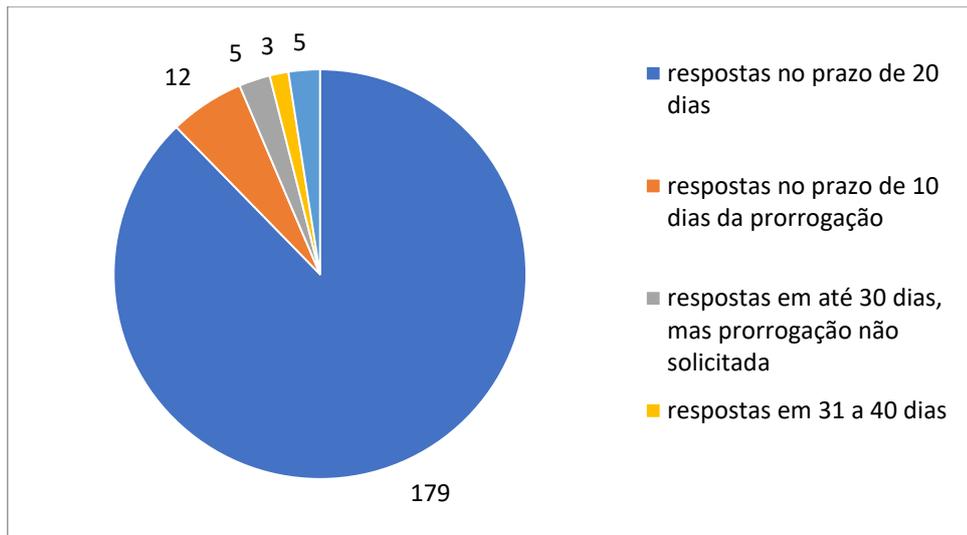
respondeu as perguntas um e três. O tempo médio de resposta das 199 solicitações respondidas foi de aproximadamente 10 dias do envio da solicitação.

No estudo de Lima, Abdalla e Lima Oliveira (2020) desenvolvido em 2019, realizaram-se 63 solicitações de acesso à informação, os resultados apontaram que 57 universidades responderam a solicitação e apenas seis instituições ignoraram a solicitação, o que representa cerca de 9,5% dos pedidos. Em comparação com este estudo, a atual pesquisa demonstra melhores resultados quando ao percentual de solicitações respondidas, pois apenas duas instituições não responderam, representando 2,9% do total de universidades.

Quanto ao cumprimento dos prazos previstos nos dispositivos normativos, considerou-se cumprido o prazo das solicitações que foram respondidas dentro do prazo de 20 dias do pedido, como também, dentro do prazo de 10 dias de prorrogação solicitada. Desta forma, o prazo legal de resposta foi cumprido em 191 das 204 solicitações enviadas, o que representa a aproximadamente 93,6% de respostas dentro do prazo. As 13 solicitações de acesso às informações que não cumpriram o prazo de resposta correspondem a aproximadamente 6,4% do total, representam as solicitações de acesso à informação: respondidas em até 30 dias, mas sem solicitar prorrogação, respondidas de 31 a 40 dias e não respondidas.

O Gráfico 5 ilustra a distribuição das respostas quanto ao prazo de resposta.

Gráfico 5 – Transparência Passiva quanto aos prazos de resposta



Fonte: dados da pesquisa (2021).

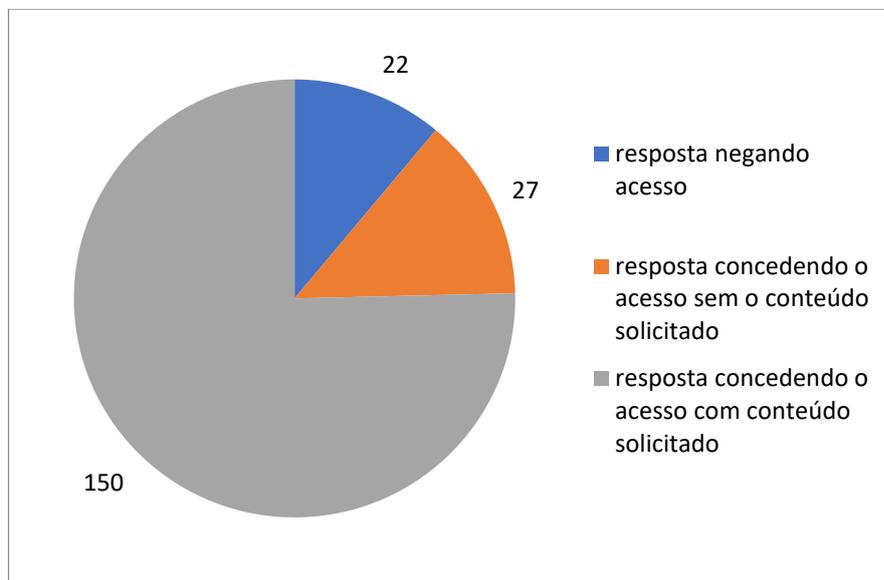
O Gráfico 5 manifesta a significativa quantidade de solicitação de acesso à informação respondidas dentro do prazo legal definido e dentro do prazo principal de 20 dias

do envio do pedido. Demonstra ainda a pequena quantidade de solicitações não respondidas, apenas cinco de 204 pedidos enviados.

Na análise da transparência passiva foi observado também se as respostas apresentadas pelas universidades contemplavam em conteúdo o que foi solicitado no pedido de acesso à informação. Dentre as 199 respostas recebidas, 177 concederam o acesso à informação e 22 negaram o acesso à informação. As negativas de acesso à informação foram proferidas por 14 diferentes universidades e vieram justificadas como pedido de informação genérico por todas. Desta forma das 204 solicitações, 177 foram respondidas com conteúdo de resposta a ser verificada a contemplação da pergunta. Foram considerados atendidos os pedidos respondendo o que se perguntou ou informou link de acesso direto à informação, 150 dos 177 conteúdos de respostas analisados.

O Gráfico 6 representa a transparência passiva em relação ao conteúdo de resposta ao que foi solicitado no pedido de acesso à informação. Considerou-se alcançado este quesito em 150 das 204 solicitações de acesso enviadas, representando aproximadamente 73,5% das solicitações de acesso.

Gráfico 6 – Transparência Passiva quanto ao conteúdo de resposta



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Seguindo-se no estudo da transparência passiva, o Quadro 16 representa os resultados finais da parte 2 do estudo, transparência passiva, apresentando as pontuações alcançadas de transparência passiva pelas universidades federais brasileiras em ordem decrescente de pontuação. A pontuação máxima determinada para a transparência passiva foi de 50 pontos.

Quadro 17 – Pontuação da Transparência Passiva das Universidades

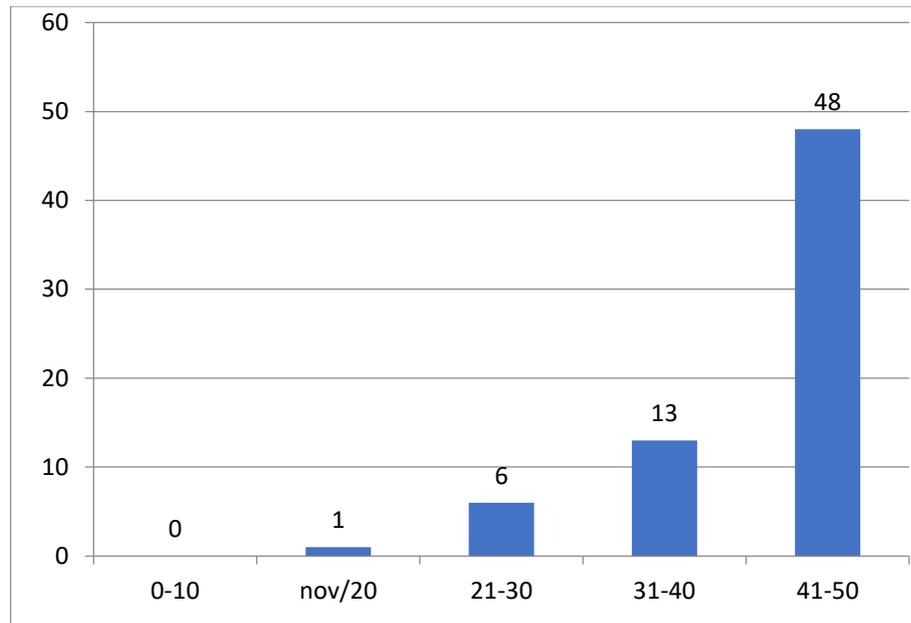
Pontuação	Universidade	Região	Pontuação	Universidade	Região	
50,0	UFGD	Centro Oeste	43,0	UNILAB	Nordeste	
	UFMS	Centro Oeste		UFRB	Nordeste	
	UFBA	Nordeste		UFSB	Nordeste	
	UFPB	Nordeste		UFRPE	Nordeste	
	UFAL	Nordeste		UFT	Norte	
	UFPE	Nordeste		UFABC	Sudeste	
	UFOB	Nordeste		UFMG	Sudeste	
	UFRN	Nordeste		UFES	Sudeste	
	UFERSA	Nordeste		UNILA	Sul	
	UNIR	Norte		UFSC	Sul	
	UFAM	Norte		FURG	Sul	
	UFOPA	Norte		42,0	UFPA	Norte
	UFRA	Norte			UFJF	Sudeste
	UFOP	Sudeste	41,0	UNIFAL-MG	Sudeste	
	UFSJ	Sudeste	37,0	UFCAT	Centro Oeste	
	UNIFESP	Sudeste		UFCG	Nordeste	
	UFU	Sudeste		UFMA	Nordeste	
	UFV	Sudeste	36,0	UNIFEI	Sudeste	
	UNIRIO	Sudeste		UFPI	Nordeste	
	UFTM	Sudeste		UNIFESSPA	Norte	
UFCSPA	Sul	UFSCAR		Sudeste		
UNIPAMPA	Sul	UFRJ		Sudeste		
UFRGS	Sul	UFPEL		Sul		
49,0	UFRR	Norte		UFSM	Sul	
	47,0	UNB	Centro Oeste	UTFPR	Sul	
UFC		Nordeste	35,0	UFDPAR	Nordeste	
UFAC		Norte	33,0	UFFS	Sul	
44,0	UFLA	Sudeste	30,0	UFF	Sudeste	
	UFJ	Centro Oeste	29,0	UFS	Nordeste	
	UFR	Centro Oeste		UFVJM	Sudeste	
	UFAPE	Nordeste		UFPR	Sul	
43,0	UFRRJ	Sudeste	27,0	UFCA	Nordeste	
	UFG	Centro Oeste	23,0	UNIFAP	Norte	
	UFMT	Centro Oeste	17,0	UNIVASF	Nordeste	

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Como destacado pelo Quadro 16, a média aritmética das pontuações de transparência passiva foi de aproximadamente 42,63 pontos, ou seja, em média as universidades atingiram 85,26% da pontuação total da transparência passiva. Das 68 universidades estudadas, 45 obtiveram pontuação acima da média de 42,63 pontos de transparência passiva.

A distribuição das pontuações da transparência passiva pode ser demonstrada através de histograma. No gráfico 7 as notas das universidades foram agrupadas com intervalos de 10 pontos.

Gráfico 7 – Histograma de pontuações da Transparência Passiva



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Observa-se uma concentração de universidades no intervalo de pontuações acima de 40 pontos (48), seguido pelas que atingiram pontuação acima de 30 até 40 pontos (13). Obtiveram pontuação acima de 21 até 30, seis instituições. No intervalo maior que 10 até 20 se encontra apenas uma universidade e nenhuma universidade obteve pontuação de zero a 10 pontos.

Em continuidade ao estudo, elaborou-se a demonstração em tabelas das pontuações conquistadas pelas instituições separadas por região da federação, na sequência: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul.

A Tabela 9 apresenta o resultado da transparência passiva das universidades federais da região Centro-Oeste.

Tabela 9 – Transparência Passiva Universidades Federais do Centro-Oeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	Mato Grosso do Sul	50
2	Universidade de Brasília	UNB	Distrito Federal	47
3	Universidade Federal de Catalão	UFCAT	Goiás	37
4	Universidade Federal de Goiás	UFG	Goiás	43
5	Universidade Federal de Jataí	UFJ	Goiás	44
6	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Mato grosso	43
7	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Mato Grosso do Sul	50
8	Universidade Federal de Rondonópolis	UFR	Mato grosso	44

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Das oito universidades estudadas na Região Centro-Oeste, sete (87,5%) obtiveram pontuações acima da média geral de pontos para transparência passiva, apenas uma (12,5%) instituição não alcançou 42,63 pontos de transparência passiva. Evidencia-se que duas universidades atingiram a pontuação máxima: Fundação Universidade Federal da Grande Dourados e Universidade Federal de Mato Grosso.

A Tabela 10 apresenta o resultado da transparência passiva das universidades federais da região Nordeste.

Tabela 10 – Transparência Passiva Universidades Federais do Nordeste

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	Pernambuco	17
2	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira	UNILAB	Ceará	43
3	Universidade Federal da Bahia	UFBA	Bahia	50
4	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Paraíba	50
5	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Alagoas	50
6	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Paraíba	37
7	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	Pernambuco	50
8	Universidade Federal de Sergipe	UFS	Sergipe	29
9	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFAPE	Pernambuco	44
10	Universidade Federal do Cariri	UFCA	Ceará	27
11	Universidade Federal do Ceará	UFC	Ceará	47
12	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAR	Piauí	35
13	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Maranhão	37
14	Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	Bahia	50
15	Universidade Federal do Piauí	UFPI	Piauí	36
16	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	Bahia	43
17	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Rio Grande do Norte	50
18	Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	Bahia	43
19	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	Pernambuco	43
20	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	Rio Grande do Norte	50

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Demonstra-se que das 20 universidades estudadas na Região Nordeste, 13 (65%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência passiva, sete (35%) instituições não alcançaram 42,63 pontos de transparência passiva. Nesta Região, destacam-se

sete universidades com pontuação máxima: Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Oeste da Bahia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

A Tabela 11 apresenta o resultado da transparência passiva das universidades federais da região Norte.

Tabela 11 – Transparência Passiva Universidades Federais do Norte

Nº	Universidade			Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Rondônia	Universidade	Federal de	UNIR	Rondônia	50
2	Fundação Tocantins	Universidade	Federal do	UFT	Tocantins	43
3	Universidade Federal de Roraima			UFRR	Roraima	49
4	Universidade Federal do Acre			UFAC	Acre	47
5	Universidade Federal do Amapá			UNIFAP	Amapá	23
6	Universidade Federal do Amazonas			UFAM	Amazonas	50
7	Universidade Federal do Oeste Do Pará			UFOPA	Pará	50
8	Universidade Federal do Pará			UFPA	Pará	42
9	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará			UNIFESSPA	Pará	36
10	Universidade Federal Rural da Amazônia			UFRA	Amazônia	50

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A Tabela 11 evidencia que das 10 universidades estudadas na Região Norte, sete (70%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência passiva e três (30%) instituições não alcançaram 42,63 pontos de transparência passiva. Salienta-se que a quatro instituições obtiveram pontuação máxima: Fundação Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal do Oeste Do Pará e Universidade Federal Rural da Amazônia.

A Tabela apresenta o resultado da transparência passiva das universidades federais da região Sudeste.

Tabela 12 – Transparência Passiva Universidades Federais do Sudeste

<b>Nº</b>	<b>Universidade</b>	<b>Sigla</b>	<b>Estado</b>	<b>Pontuação</b>
1	Fundação Universidade Federal do ABC	UFABC	São Paulo	43
2	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL-MG	Minas Gerais	41
3	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	Minas Gerais	37
4	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	Minas Gerais	42
5	Universidade Federal de Lavras	UFLA	Minas Gerais	47
6	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Minas Gerais	43
7	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Minas Gerais	50
8	Universidade Federal de São Carlos	UFSCAR	São Paulo	36
9	Universidade Federal de São João Del Rei	UFSJ	Minas Gerais	50
10	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	São Paulo	50
11	Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Minas Gerais	50
12	Universidade Federal de Viçosa	UFV	Minas Gerais	50
13	Universidade Federal do Espírito Santo	UvFES	Espírito Santo	43
14	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	Rio de Janeiro	50
15	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Rio de Janeiro	36
16	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	Minas Gerais	29
17	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	Minas Gerais	50
18	Universidade Federal Fluminense	UFF	Rio de Janeiro	30
19	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	Rio de Janeiro	44

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A Tabela 12 demonstra que das 19 universidades estudadas da Região Sudeste, 12 (63,16%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência ativa e sete (36,84%) instituições não alcançaram 42,63 pontos de transparência passiva. Nesta região estão sete universidades que atingiram a pontuação máxima de 50 pontos de transparência ativa: Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal de São João Del Rei, Universidade Federal de São Paulo, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

A Tabela 13 apresenta o resultado da transparência passiva das universidades federais da região Sul.

Tabela 13 – Transparência Passiva Universidades Federais do Sul

Nº	Universidade	Sigla	Estado	Pontuação
1	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	Rio Grande do Sul	50
2	Fundação Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	Rio Grande do Sul	50
3	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	Santa Catarina	33
4	Universidade Federal da Integração Latino-americana	UNILA	Paraná	43
5	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	Rio Grande do Sul	36
6	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Santa Catarina	43
7	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	Rio Grande do Sul	36
8	Universidade Federal do Paraná	UFPR	Paraná	29
9	Universidade Federal do Rio Grande	FURG	Rio Grande do Sul	43
10	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Rio Grande do Sul	50
11	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	Paraná	36

Fonte: dados da pesquisa (2021)

A Tabela 13 ilustra que das 11 universidades estudadas da Região Sudeste, seis (54,55%) estão com pontuações acima da média geral de pontos para transparência ativa e cinco (45,45%) instituição não alcançaram 42,63 pontos de transparência ativa. A pontuação máxima nesta região foi auferida por três instituições: Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, Fundação Universidade Federal do Pampa e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Encerrando a análise da transparência passiva das universidades federais brasileiras, comparando-se os percentuais das universidades por região que conseguiram notas acima da média, nota-se o melhor desempenho em conjunto das universidades da Região Centro Oeste (87,5%), seguida da Região Norte (70%), Região Nordeste (65%), Região Sudeste (63,16%) e com o pior desempenho em grupo, a Região Sul (54,55%).

### ***5.5.3 Análise da transparência pública das universidades federais brasileiras***

Finalizando o estudo da transparência pública das universidades federais brasileiras no contexto da pandemia da Covid-19, a Tabela 14 compõe a pontuação total da transparência, resultado do somatório das pontuações da transparência ativa e passiva obtidas pelas universidades pesquisadas, apresentando o produto final da análise da transparência pública das universidades federais brasileiras.

Tabela 14 – Pontuação da Transparência Pública das Universidades Federais Brasileiras

<b>Pontuação</b>	<b>Região</b>	<b>Sigla</b>	<b>Estado</b>	<b>Região</b>
100	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	Pernambuco	Nordeste
	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	Rio de Janeiro	Sudeste
99,5	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste
99	Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	Bahia	Nordeste
	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Rio Grande do Norte	Nordeste
98,5	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	Rio Grande do Sul	Sul
98	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Paraíba	Nordeste
97,5	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	Rio Grande do Norte	Nordeste
	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	Minas Gerais	Sudeste
97	Universidade Federal do Oeste Do Pará	UFOPA	Pará	Norte
	Universidade Federal de Viçosa	UFV	Minas Gerais	Sudeste
96,5	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	Amazônia	Norte
96	Universidade Federal da Bahia	UFBA	Bahia	Nordeste
	Fundação Universidade Federal do Pampa	UNIPAMP A	Rio Grande do Sul	Sul
95,5	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste
	Universidade Federal do Ceará	UFC	Ceará	Nordeste
95	Universidade Federal de Lavras	UFLA	Minas Gerais	Sudeste
94,5	Universidade Federal de São João Del Rei	UFSJ	Minas Gerais	Sudeste
94	Universidade de Brasília	UNB	Distrito Federal	Centro Oeste
	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR	Rondônia	Norte
93,5	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	São Paulo	Sudeste
93	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Espírito Santo	Sudeste
92,5	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Mato grosso	Centro Oeste
	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	Pernambuco	Nordeste
	Universidade Federal de Roraima	UFRR	Roraima	Norte
92	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	Bahia	Nordeste
	Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	Bahia	Nordeste
91	Universidade Federal de Goiás	UFG	Goiás	Centro Oeste
90,5	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Amazonas	Norte
	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Minas Gerais	Sudeste
90	Universidade Federal da Integração Latino-americana	UNILA	Paraná	Sul
88	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira	UNILAB	Ceará	Nordeste
	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	Minas Gerais	Sudeste

*Continua*

*Continuação*

<b>Pontuação</b>	<b>Região</b>	<b>Sigla</b>	<b>Estado</b>	<b>Região</b>
87,5	Universidade Federal do Rio Grande	FURG	Rio Grande do Sul	Sul
87	Universidade Federal do Pará	UFPA	Pará	Norte
86	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Santa Catarina	Sul
85,5	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL-MG	Minas Gerais	Sudeste
84,5	Universidade Federal de Rondonópolis	UFR	Mato grosso	Centro Oeste
	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	Rio de Janeiro	Sudeste
84	Universidade Federal de São Carlos	UFSCAR	São Paulo	Sudeste
	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	Rio Grande do Sul	Sul
	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	Paraná	Sul
83	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Minas Gerais	Sudeste
82,5	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Alagoas	Nordeste
	Universidade Federal do Acre	UFAC	Acre	Norte
	Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Minas Gerais	Sudeste
80,5	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	Rio Grande do Sul	Sul
80	Fundação Universidade Federal do Tocantins	UFT	Tocantins	Norte
	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	Minas Gerais	Sudeste
79,5	Universidade Federal do Piauí	UFPI	Piauí	Nordeste
78	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFAPE	Pernambuco	Nordeste
77,5	Fundação Universidade Federal do ABC	UFABC	São Paulo	Sudeste
77	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Rio Grande do Sul	Sul
76,5	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	Minas Gerais	Sudeste
75	Universidade Federal Fluminense	UFF	Rio de Janeiro	Sudeste
	Universidade Federal do Paraná	UFPR	Paraná	Sul
74,5	Universidade Federal de Sergipe	UFS	Sergipe	Nordeste
	Universidade Federal do Cariri	UFCA	Ceará	Nordeste
71,5	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSP A	Pará	Norte
70	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	Santa Catarina	Sul
68,5	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Paraíba	Nordeste
67,5	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Rio de Janeiro	Sudeste
54	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	Pernambuco	Nordeste
44	Universidade Federal de Jataí	UFJ	Goiás	Centro Oeste
37	Universidade Federal de Catalão	UFCAT	Goiás	Centro Oeste
	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Maranhão	Nordeste
35	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAR	Piauí	Nordeste
23	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	Amapá	Norte
<b>83,21</b>	<b>Média</b>			

Fonte: dados da pesquisa (2021).

*Conclusão*

Constata-se que a média aritmética das pontuações da transparência pública das universidades federais brasileiras foi de aproximadamente 83,21 pontos, de um total de 100 pontos. Das 68 universidades estudadas, 42 obtiveram pontuação acima da média e 26 não alcançaram a média de pontos. Destacam-se duas universidades que obtiveram a pontuação máxima de transparência pública, localizadas respectivamente, nas regiões Nordeste e Sudeste: Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

## 6 CONCLUSÃO

A dissertação apresentada pretendeu analisar a transparência pública desenvolvida pelas universidades federais brasileiras, no contexto da pandemia da Covid-19.

Esta pesquisa se propôs a alcançar três objetivos específicos: identificar os critérios de avaliação de transparência pública da CGU e dispositivos normativos (1), analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU (2) e avaliar o grau de transparência pública das 68 universidades federais, em meio à pandemia da Covid-19 (3).

Quanto ao primeiro objetivo específico “Identificar os critérios de avaliação de transparência pública da CGU e dispositivos normativos”, o assunto foi abordado na seção 5.2 e 5.3, dos critérios e métrica de avaliação da transparência pública e instrumentos de coleta de dados, onde na primeira seção foram descritos os temas de informação e métrica adotados pela CGU, as informações exigidas pela LAI e os temas de informações e métrica adaptados para esta pesquisa. Na seção seguinte foi apresentado o resultado do trabalho da seção anterior, incluindo-se os critérios de avaliação, compondo o instrumento de coleta de dados.

O segundo objetivo específico do estudo “analisar a transparência ativa e passiva das 68 universidades federais, a partir da adaptação dos critérios de avaliação da CGU” corresponde ao conteúdo abordado nas seções 5.5.1 Análise da Transparência Ativa (Parte 1) e 5.5.2 Análise da Transparência Passiva (Parte 2). Na primeira parte exibiu-se o retrato da transparência ativa das universidades federais brasileiras. Percebeu-se um avanço positivo em relação aos resultados encontrados em pesquisas anteriores.

Os dados obtidos na pesquisa da transparência ativa demonstraram que aproximadamente 92,6% das universidades federais disponibilizam uma seção específica de “acesso à informação”. Em média as universidades atingiram 81,14% da pontuação total da transparência ativa proposta no estudo. Consideram-se resultados positivos refletindo um incremento de conteúdo de transparência ativa, contudo ressalta-se que a completude, clareza e atualização da informação são critérios de difícil verificação.

Na análise da transparência ativa foram avaliados 13 temas de informações, em sequência decrescente de resultados obtidos de temas de informações publicadas: Servidores, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos, Informações Classificadas, Ações e Programas, Perguntas Frequentes, Auditorias, Dados Abertos, Institucional, Lei de Acesso à Informação, Relatórios Estatísticos e Participação Social. O tema foi considerado presente mediante a verificação de todos os parâmetros definidos para o

tema. Desta forma itens não considerados presentes podem ter sido desconsiderados devido o cumprimento parcial dos parâmetros.

Destacam-se com maior desempenho de transparência ativa os temas: Servidores, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos, Informações Classificadas. Observa-se que esses temas, com exceção de Informações Classificadas, estão também presentes nas informações divulgadas pelo Portal da Transparência do Governo Federal. O tema de informações como pior desempenho foi o de Participação Social, que foi considerado cumprido por 18 das 68 universidades estudadas.

Na análise da transparência passiva foram avaliados sete temas de informações: SIC Físico (1), Forma alternativa de envio de pedido (2), Não dificuldade de acesso (3), Possibilidade de acompanhamento do pedido (4), Responde ao pedido (5), Cumpri prazo (6) e Atende ao pedido (7). Os resultados demonstram um desempenho equivalente, porém levemente superior ao da transparência ativa. Em média as universidades atingiram 85,26% da pontuação total da transparência passiva proposta no estudo.

Quanto à presença de um SIC físico, aproximadamente 85% das instituições apresentaram informações sobre o serviço na forma presencial. Quanto à forma alternativa de envio de solicitação de informação, não dificuldade de acesso e possibilidade de acompanhamento do pedido todas as universidades pesquisadas apresentaram.

Responderam aos três pedidos de informação 66 universidades. Uma universidade respondeu apenas um dos pedidos e uma instituição não respondeu a nenhum pedido. O prazo de resposta foi cumprido em aproximadamente 93,6% das solicitações de acesso à informação. O tema Atendimento do Pedido avaliou conteúdo de resposta e foi considerado cumprido em cerca de 73,5% das solicitações de acesso.

Por fim, o terceiro objetivo específico “avaliar o grau de transparência pública das 68 universidades federais, em meio à pandemia da Covid-19” foi tratado na seção 5.5.3 Análise da Transparência Pública das Universidades Federais Brasileiras. Nesta fração do estudo foi construído o retrato da transparência pública das universidades federais brasileiras no contexto da Covid-19. A média aritmética das pontuações da transparência pública foi de aproximadamente 83,21 pontos. Em torno de 61,76% das instituições obtiveram pontuação acima da média. Evidenciam-se duas universidades que obtiveram a pontuação máxima de transparência pública, localizadas respectivamente, nas regiões Nordeste e Sudeste: Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Conclui-se que a transparência pública desenvolvida pelas Universidades Federais Brasileiras, no contexto da pandemia da Covid-19 apresenta-se satisfatória visto que os

resultados desse estudo apontam que 83,21% da pontuação estabelecida foram alcançadas em média pelas instituições do estudo. Depreende-se que a pandemia da Covid-19 pode ter contribuído para o aperfeiçoamento do acesso virtual à informação.

Esta pesquisa contém limitações, dentre as quais salientam-se quatro. Primeiramente, a amostra censitária escolhida representa um retrato apenas dela mesma, não podendo-se estender o comportamento observado às outras instituições de ensino superior nem a outros órgãos federais.

Em segundo lugar, a transparência pública, por acompanhar as mudanças da tecnologia da informação, está em constante e veloz aprimoramento, desta forma, esta pesquisa retrata a situação em momento presente que pode ser significativamente modificada em um curto espaço de tempo, a depender do empenho da instituição em melhorar o acesso à informação, acrescentando conteúdo na transparência ativa ou aperfeiçoando o SIC.

A terceira limitação relaciona-se à dificuldade de avaliar a completude do conteúdo de cada tema de informação e atualização da informação. A dificuldade de verificação da completude e atualização da informação foi minimizada com o estabelecimento dos critérios de verificação, contudo alguns temas não permitiam a definição de critérios pormenorizados de verificação em virtude da não definição em dispositivo normativo.

Por fim, a quarta limitação refere-se ao grau de subjetividade na interpretação dos dados e atribuição das pontuações na aplicação do instrumento de coleta de dados executado pela pesquisadora. Em virtude da familiaridade com as informações públicas, a pesquisadora pode ter maior facilidade de interpretação quanto à clareza das informações do que um cidadão comum.

O estudo desenvolvido retratou a transparência pública das universidades federais brasileiras no contexto da pandemia da Covid-19. Desta forma, este estudo foi restrito à manifestação da transparência pública das universidades federais brasileiras, que foi investigada em um critério temporal específico.

Por meio da metodologia adotada neste estudo sugere-se que o estudo seja ampliado em três tópicos: aplicação da pesquisa para as demais instituições de ensino superior federais (1), aplicação da pesquisa para as demais instituições de ensino superior estaduais (2) e reprodução da pesquisa em período temporal futuro (3).

Visualiza-se também a possibilidade de trabalhos futuros avaliando a interação entre o cidadão e o acesso à informação, se o cidadão tem conhecimento da LAI e se a transparência pública promove a confiança na administração pública.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.*
- ALBERTIN, E.; CRUCIOL, J. H.; ANJOS, R. Evidenciação das informações mínimas exigidas pela lei de acesso à informação (Lei nº12.527/2011): nível de transparência dos portais on-line das universidades estaduais do Brasil. **Revista de Informação Contábil**, Recife, v.12, n. 2, p. 34-46, 2018.
- ARAÚJO, L. P. M.; MARQUES, R. M. Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do poder executivo federal brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 419-439, 2019.
- ARRUDA, E. P.; COLARES, M. L. I. S. Gestão democrática: trajetória e desafios atuais. **Revista HISTEDBR On-Line**, Campinas, v. 15, n. 66, p. 222-246, 2016.
- BANISAR, D. **Freedom of information around the world 2006**: A global survey of access to government information laws. Privacy International. Washington, DC: [s. n.], 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1707336>. Acesso em: 1 nov. 2020.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I**. Rio de Janeiro: Vossa Magestade Imperial, 1824.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1934.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1937.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1946.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Ministério da Transparência, Fiscalização: Controladoria-Geral da União, 2011a. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-deconteudo/pCGUpublicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Escala Brasil Transparente 360°**: guia de orientações para os entes federados. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Transparência, Fiscalização: Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/pdf/bfe87072-8531-4dcc-9a9d-d6aefab0c1b7.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Escala Brasil Transparente 360°**: metodologia e critérios de avaliação EBT 360°. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Transparência, Fiscalização: Controladoria-Geral da União, 2019a. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/pdf/bfe87072-8531-4dcc-9a9d-d6aefab0c1b7.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7.724, de 16 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 06 de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm). Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019.** Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9903.htm). Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm). Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.527, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.844, 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho

de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis n<sup>os</sup> 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei n<sup>o</sup> 13.502, de 1<sup>o</sup> de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844compilado.htm). Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n<sup>o</sup> 13.979 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n<sup>o</sup> 14.033 de 04 de agosto de 2020**. Abre crédito extraordinário em favor da Presidência da República, do Ministério da Educação, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00 (seiscentos e trinta e nove milhões, trinta e quatro mil quinhentos e doze reais), para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14033.htm#view](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14033.htm#view). Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n<sup>o</sup> 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm). Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n<sup>o</sup> 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm). Acesso em: 1 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n<sup>o</sup> 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n<sup>o</sup> 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 5 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n<sup>o</sup> 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n<sup>o</sup> 21, 22 de dezembro de 2017**. Brasília, DF: MEC, 2017a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/12/2017&jornal=515&pagina=18>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Guia de transparência ativa (GTA) para órgãos e entidades do poder executivo federal**. 6. ed. Brasília, DF: Ministério da Transparência: Controladoria-Geral da União, 2017b.

BRASIL. **Plano de ação do governo brasileiro parceria para governo aberto (OGP)**, 2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2011c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219/2003, na Casa de origem)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2010.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 219, de 2003**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3454>. Acesso em: 1 ago. 2019.

CÁRIA, N. P.; ANDRADE, N. L. Democratic management at school: in search of participation and leadership. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 10, n. 3, p. 25-40, 2016. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1907/512>. Acesso em: 8 nov. 2020.

CUNHA FILHO, M. C. **A construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)**. 2019. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

DE BASTIANI, S. C.; TREVISOL, J. V.; PEGORARO, L. A educação superior em Santa Catarina: um século de história (1917-2017). **EccoS Revista Científica**, São Paulo, n. 47, p. 375-395, 2018.

DEVIDES, J.E.C.; SILVEIRA, D.B. O accountability, a transparência pública e o direito humano ao desenvolvimento. **Direito e Desenvolvimento**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 163-178, 2017.

DIAS, T.; RODRIGUES GARCIA, A. B.; CAMILO, N. Una mirada sobre el gobierno abierto a nivel subnacional. **GIGAPP Estudios Working Papers**, Madrid, v. 6, n. 111-115, p. 83-100, 2019.

FIGUEIREDO, Vanuza Silva; GAZONI, Rosenclever Lopes. TRANSPARÊNCIA NOS SITES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Revista Contabilidade e Controladoria**, [s. l.], v. 8, n. 2, ago. 2016. ISSN 1984-6266. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v8i2.42996>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/42996/28999>. Acesso em: 27 set. 2021.

GANGA, G. M. D. **Metodologia científica e trabalho de conclusão de curso (TCC): um guia prático de conteúdo e forma**. São Paulo: Atlas, 2011.

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

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. *et al.* The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. **Public Administration Review**, Romania, v. 73, n. 4, p. 575-586, 2013.

HADER, C. T.; JORDAN, M. M. The transparency of county web-sites: A content analysis. **Public Administration Quarterly**, Towson, v. 37, n. 1, p. 103-128, 2013.

HARRISON, T. M. *et al.* Open gov-ernment and e-government: Democratic challenges from a public valueperspective. **Information Polity**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 83-97, 2012.

HEALD, D. Vaieties of transparency. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (ed.). **Transparency: The key to better governance**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, M. P.; ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L. A Avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da lei de acesso à informação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 71, n. esp. 3, p. 232-263, 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MÉLO, C. S.; MACHADO, M. C. G. Apontamentos de Álvaro Vieira Pinto à reforma universitária no Brasil na década de 1960. **Revista HISTEDBR On-Line**, Campinas, v.13, n. 53, p. 263-279, 2013.

MICHENER, G.; BERSCHE, K. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, The Hague, v. 49, p. 1-27, 2011.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

NARDI, E. Gestão democrática do ensino público e o município. **Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 24, n. 2, p.235-249, 2017.

OLIVEIRA, D. J. S. **Governo aberto: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração**. 2020. 293 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 2020.

OLIVEIRA, V. H. S.; OLIVEIRA, B. M. J. F.; MEDEIROS, J. W. M. Panorama da transparência ativa nos portais eletrônicos das instituições públicas de ensino superior da rede federal na Paraíba. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 10, n. 3, p. 262-279, 2020.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Declaração de governo aberto**. Washington, DC: Open Government Partnership, set. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral da ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 1 ago. 2019.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo, 2007. p. 73-81.

RIBEIRO, R. M. C. Gestão democrática na universidade pública: influências de outros campos na construção de um modelo. **Educação por Escrito**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p.155-170, 2017.

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

RODRIGUES, K. F. Unveiling the concept of transparency: its limits, varieties and the creation of a typology. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

ROSA, T. C; MORO CABERO, M. M. A transparência ativa das IFES brasileiras que ofertam a graduação em Arquivologia. **Informação & Sociedade**: estudos, João Pessoa, v. 29, n. 4, p. 251-272, 2019.

SANTIAGO, M. F. Estado democrático de direito: uma utopia possível? **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Rio de Janeiro, v. 43, e57764, 2019.

SILVA, E.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Luzivan; ALVES FILHO, Antonio. Transparência ativa nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais eletrônico** [...]. João Pessoa: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2017. p. 169-185.

VIEIRA, C. N.; DAHER, D. M. A Lei de Acesso à Informação: uma análise dos sítios baseada na Transparência Ativa, nos Centros e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste Brasileiro. **Braz. J. Bus.**, Curitiba, v. 2, n. 3, p.2171-2192, 2020.

WIRTZ, B. W.; BIRKMEYER, S. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. **International Journal of Public Administration**, Oxfordshire, v. 38, n. 5, p. 381-396, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

**APÊNDICE A – CHECKLIST EBTA 360° TRANSPARÊNCIA ATIVA**

<b>Ordem dos temas</b>	<b>Temas</b>	<b>Parâmetros</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Pontuação Máxima</b>
1	Institucional	Estrutura organizacional	1,0	3,0 %
		Endereço	0,5	
		Telefone	0,5	
		Horário de atendimento	0,5	
		Informações atualizadas 2021	0,5	
2	Ações e programas (incluindo obras)	Ações	0,5	2,0 %
		Programas	0,5	
		Ações, programas e obras 2020	1,0	
3	Convênios e transferências	Convênios e transferências	1,0	2,0 %
		Convênios e transferências de 2020	1,0	
		Ou acesso dos convênios e transferências no portal da transparência	2,0	
4	Receitas e despesas (incluindo despesas com diárias)	Receitas	3,0	18 %
		Receitas 2021	3,0	
		Ou acesso das receitas no portal da transparência	6,0	
		Despesas	6,0	
		Despesas 2021	6,0	
		Ou acesso das despesas no portal da transparência	12,0	
5	Licitações e contratos	Editais de licitação	3,0	12 %
		Editais de licitação 2021	3,0	
		Contratos e Atas SRP	3,0	
		Contratos e Atas SRP 2021	3,0	
		Ou acesso as licitações e contratos no portal da transparência	12,0	
6	Servidores	Nome	1,0	4,0 %
		Cargo/função	1,0	
		Remuneração	1,0	
		Dados atualizados em 2021	1,0	
		Ou acesso ao portal da transparência	4,0	
7	Perguntas frequentes	Lista com perguntas e respostas frequentes	0,5	1,0 %
		Lista atualizada 2021	0,5	
8	Relatórios	Quantidade de pedidos	0,5	2,0 %

<b>Ordem dos temas</b>	<b>Temas</b>	<b>Parâmetros</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Pontuação Máxima</b>
	estatísticos	recebidos		
		Quantidade ou percentual de pedidos atendidos	0,5	
		Dados referentes a 2020	1,0	
		Ou acesso ao painel da CGU	2,0	
9	Dados abertos	Relação de dados abertos	0,5	1,0 %
		Plano de dados abertos para 2021	0,5	
10	Lei de Acesso à Informação	Divulgação da LAI	2,0	2,0 %
11	Informações classificadas	Informações classificadas	0,5	1,0 %
		Informações classificadas 2020	0,5	
12	Participação social	Ouvidoria, conselho e órgãos colegiados	0,5	1,0 %
		Audiência e consultas públicas	0,5	
13	Auditorias	Relatórios de auditoria	0,5	1,0 %
		Relatórios de auditoria 2020	0,5	
Transparência Ativa			50,00	50,00%

**APÊNDICE B – CHECKLIST EBTA 360° TRANSPARÊNCIA PASSIVA**

<b>Ordem dos temas</b>	<b>Detalhamento</b>	<b>Temas</b>	<b>Parâmetros</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Pontuação máxima %</b>
1	Existência de SIC	Indica o Funcionamento de um SIC físico, Istoé, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação presencial.	Endereço	1,00	3,00%
			Telefone	1,00	
			Horário de atendimento	1,00	
2	Existência de alternativa de envio de pedido de acesso à informação de forma eletrônica		Sistema ou formulário	3,00	6,00%
			E-mail	3,00	
3	Funcionamento do SIC	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação		4,00	4,00%
4		Permite o acompanhamento posterior da solicitação	Data de registro do pedido	2,00	4,00%
			Situação do pedido	2,00	
5		Responde aos pedidos de informação	Pedido 1	1,0	3,0%
			Pedido 2	1,0	
			Pedido 3	1,0	
6		Cumpre os prazos para resposta das solicitações	Pedido 1	3,0	9,00%
	Pedido 2		3,0		
	Pedido 3		3,0		
7	Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou ou apresenta link de acesso direto ou caminho para o acesso à informação.	Pedido 1	7,0	21,00%	
		Pedido 2	7,0		
		Pedido 3	7,0		
Transparência Passiva				50,00	50,00%