

**A TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS DO BRASIL:
UMA AVALIAÇÃO À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

MELINA POMPEU DE LIMA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

LEONEL GOIS LIMA OLIVEIRA

CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS (UNICHRISTUS)

MÁRCIO MOUTINHO ABDALLA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

A TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS DO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

1. Introdução

As universidades públicas federais brasileiras são transparentes? Este questionamento simples pode suscitar outros, como: sob qual aspecto são transparentes? Quais parâmetros podem demonstrar essa transparência? Em qual contexto?

Considerar essas perguntas adicionais é importante quando se investiga o tema transparência, pois a literatura sobre o assunto demonstra um contexto internacional atual de abertura dos governos a um minucioso exame público, a existência de tipos de transparência, com diversas definições e classificações, e normas legais associadas que estabelecem critérios de parametrização. Todos esses fatores atuam associados e influenciam governos em nível mundial, inclusive o Brasil, e, conseqüentemente, sua estrutura burocrática em todo o país.

Portanto, mais do que nunca o questionamento inicial é relevante, pois instituições mais transparentes podem auxiliar a elevar a confiança no governo (TOLBERT; MOSSBERGER, 2006), o que é representativo em momentos de desconfiança nas instituições públicas (RIBEIRO, 2011; COSTA, 2012; BOLONHA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2017; SANTOS; HOFFMANN, 2019). Dessa forma, relações mais simétricas e transparentes entre sociedade e governos indubitavelmente robustecem o sistema político democrático, fortalecendo a posição do cidadão frente ao Estado. Ademais, a indagação inicial pode demonstrar a existência de variabilidade de transparência dentro de estruturas burocráticas governamentais, dado que existe “heterogeneidade do nível de abertura entre órgãos e entidades da administração pública federal” (SILVA *et al*, 2014, p. 28).

Entretanto, tratar sobre transparência exige correta compreensão do termo, muitas vezes entendido como algo óbvio e simples, ou implícito (MICHENER; BERSH, 2011). Assim, qualquer exame mais aprofundado demanda o cuidado em estabelecer qual aspecto da transparência será analisado, dado que o termo adquiriu, ao longo dos anos, significado multidimensional e atrelado às discussões sobre governo aberto (YU; ROBINSON, 2012).

Um dos possíveis significados de transparência consistem no maior acesso às informações públicas, ao que Heald (2006) conceitua de ‘transparência horizontal para dentro’, um conceito aplicável nos casos que envolvem leis de acesso à informação. No Brasil, o direito de acesso à informação pública era previsto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). No entanto, a materialização desse direito aconteceu apenas algumas décadas depois, com a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei Federal nº 12.527/11 (POLÍZIO JÚNIOR, 2015). A LAI, em seus 47 artigos, prevê duas iniciativas de transparência: ativa e passiva. Isso significa, respectivamente, que as informações poderão ser disponibilizadas de maneira proativa pelo governo, preferencialmente em portais institucionais na *web* (transparência ativa), ou, caso não estejam, poderão ser solicitadas por qualquer pessoa, a qualquer momento e sem justificativa (transparência passiva) (BRASIL, 2011).

A maioria dos trabalhos existentes analisa a transparência ativa, priorizando municípios ou grupos de municípios (amostras), em detrimento de Estados e União. Portanto, considerando a ausência de estudos específicos sobre a União, quiçá determinados setores, as universidades públicas federais constituem relevante objeto de análise, afinal, são autarquias mantidas pela União, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). Assim, esta pesquisa mostra-se pertinente por objetivar a avaliação da transparência ativa de todas as universidades públicas federais brasileiras – ou seja, avaliar toda uma população de um setor governamental.

Dessa forma, o artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução: o referencial teórico, estruturado em dois temas, fundamentais para este trabalho: transparência e transparência ativa como prevista na LAI; os procedimentos metodológicos, no qual se

verificam todos os passos realizados; os resultados e as considerações finais, com as limitações e a sugestão de novas pesquisas, encerrando com as referências.

2. Transparência

Visando à construção um suporte teórico para os assuntos interligados ao objetivo do trabalho, a revisão de literatura procurou apresentar um debate sobre transparência e o conceito de transparência ativa adotado na Lei de Acesso à Informação, norteando os procedimentos da pesquisa desenvolvida.

As pesquisas sobre transparência inferem-lhe um conceito amplo, incerto, e muitas vezes interpretado como algo simples e óbvio, quando na verdade não é. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 139) apontaram que essa situação “leva a transparência a um alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável”, apesar do uso crescente do termo na literatura.

Segundo Michener e Bersh (2011, p. 1), “essa efervescência acadêmica, no entanto, não foi sustentada por nenhuma compreensão coletiva da transparência, e muito menos por qualquer debate sobre o que constitui a transparência, o que não é e como avaliar sua qualidade”. Por isso, os autores supracitados e outros, como Ball (2009), Heald (2006) e Yazigi (1999), envidaram esforços para estabelecer parâmetros que norteassem os estudos na área de ciências humanas e sociais, no sentido de propor um vocabulário e um *framework* conceitual para a transparência.

Ball (2009) entende que a definição de transparência revela, na verdade, três metáforas, cada uma relacionada a determinados atributos e aplicada a determinados casos. Assim, a primeira metáfora considera a transparência como um valor público adotado pela sociedade para combater a corrupção; sob esse prisma, transparência está sutilmente interligada com o atributo da responsabilidade. Na segunda metáfora, transparência é sinônimo de abertura de decisões por parte da sociedade, governos e organizações sem fins lucrativos; esse encorajamento à abertura traz consigo preocupações com sigilo e privacidade. Por fim, a terceira metáfora sobre transparência a enquadra como uma ferramenta complexa, de boa governança em programas, políticas, organizações e nações, razão pela qual os formuladores de políticas criam transparência ao lado de responsabilidade, eficiência e eficácia.

Por outro lado, Heald (2006), em sua emblemática pesquisa sobre as variedades de transparência, utilizada por outros pesquisadores como base para seus estudos, propõe que o conceito tem direções e variedades. Aqui destacam-se as direções, as quais seriam associadas aos benefícios e custos da transparência para o Estado, e são classificadas em quatro tipos: Transparência vertical para cima, Transparência vertical para baixo, Transparência horizontal para fora, e Transparência horizontal para dentro.

A transparência vertical para cima significa que o superior hierárquico pode observar a conduta, o comportamento e/ou os ‘resultados’ do subordinado hierárquico. Um exemplo é quando os burocratas prestam contas aos políticos sobre a efetividade da implementação das políticas. Já a transparência vertical para baixo ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou os resultados de seus governantes. É uma característica das sociedades democráticas, mas não das totalitárias. Acontece quando o representante eleito (executivo ou legislativo) prestará contas ao representado – a população.

A transparência horizontal para fora ocorre quando o subordinado hierárquico consegue observar o que está acontecendo além da organização. Um exemplo oportuno é quando uma organização entende o ambiente no qual atua, com seus clientes e concorrentes. Já a transparência horizontal para dentro significa que aqueles que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior. Na interação governo-sociedade esse tipo de transparência se concretiza através de mecanismos de controle social, como legislações

sobre liberdade de informação. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (LAI) é um bom exemplo desse tipo de transparência ‘para fora’.

Yazigi (1999), por sua vez, em seu trabalho sobre democracia, transparência e corrupção, afirma que se transparência for entendida como o acesso dos cidadãos a informações pertinentes à performance de funções públicas, em termos de oportunidade, suficiência e garantia, é possível diferenciar dois tipos de transparência quanto à iniciativa: transparência ativa e transparência passiva. Na transparência ativa, o provedor de informações é o Estado, o qual disponibiliza informações de forma proativa, sem ter sido demandado. Já na transparência passiva, o cidadão é quem tem uma postura ativa, ao solicitar ao Estado informações não disponíveis de forma proativa. Essa classificação descrita por Yazigi (1999) também aparece na LAI (BRASIL, 2011).

Seguindo adiante, numa tentativa de conceituar a qualidade da transparência, Michener e Bersch (2011) a classificam quanto a duas dimensões: visibilidade da informação e capacidade de inferência. A visibilidade da informação consiste em sua plenitude e na probabilidade de ser encontrada. Já a capacidade de inferência está interligada à qualidade da informação ou dados. Se os dados são confusos, equivocados, ambíguos, eles põem em questão a habilidade de fazer inferências a partir de tais informações e, por consequência, em dúvida o que foi divulgado.

Para finalizar essa seção, Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) apresentam sete perspectivas sobre as quais a transparência deve ser estudada: Orçamentária, Contábil, Institucional ou Organizacional, Social ou Cívica, do Processo licitatório, de Contratos e convênios, e, por fim, Midiática. A pesquisa dos autores levou em consideração trabalhos realizados por organizações como a *Transparency International*, uma organização sem fins lucrativos que atua na produção e disseminação das melhores práticas globais de transparência.

2.1 A Transparência Ativa prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI)

A Lei de Acesso à Informação (LAI), com seus quarenta e sete artigos distribuídos em seis capítulos, foi criada com o objetivo de regular o acesso a informações públicas previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Os primeiros três capítulos da lei concentram-se, respectivamente, em disposições gerais, o acesso à informação e a sua divulgação – com instruções sobre o que deve ser obrigatoriamente divulgado pelos órgãos públicos –, e os procedimentos do pedido, ou seja, o modo de fazer um pedido de acesso, solicitar informações.

Dessa forma, na lei encontram-se claramente discriminadas as duas possibilidades de se obter informações junto a um órgão público e, portanto, de transparência pública: ativa e passiva. A transparência ativa caracteriza-se pela divulgação de informações públicas de forma proativa pelos governos, sejam eles de qualquer esfera. Nessa forma de transparência as informações são disponibilizadas espontaneamente, de preferência através de portais governamentais. Segundo Raupp e Pinho (2016, p. 290) “transparência ativa é aquela em que a divulgação de informações ocorre como uma iniciativa da entidade governamental, independentemente do pedido (...)”. Esse tipo de transparência está claramente contemplado no artigo 8º da LAI e seus quatro parágrafos, ou mais precisamente nos dois parágrafos iniciais.

Para Silva e Bruni (2019), essa divisão do estudo da transparência em passiva e ativa não é somente didática, mas também procedimental. Segundo os autores, “enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal de dados obrigatórios”, na transparência passiva o ente público tem de estar preparado para responder a qualquer solicitação da população, desde que tal solicitação não esteja sujeita a sigilo (SILVA; BRUNI, 2019, p. 418). O Quadro 1 apresenta as distinções entre os dois tipos de transparência previstos na legislação.

Quadro 1: Transparência Ativa e Transparência Passiva

Característica	Lei de Acesso à Informação	
	Transparência Ativa	Transparência Passiva
Iniciativa da Informação	Gestor público	Qualquer interessado
Forma de Acesso	Internet	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que pode estar disponível pela internet (e-SIC) ou de modo presencial
Conteúdo da Informação	A critério do gestor público, desde que divulgado o conteúdo mínimo previsto na LAI e resguardado o sigilo de informações, quando cabível	Qualquer informação solicitada pelo interessado, resguardado o sigilo de informações, quando cabível
Tempo de divulgação	Tempo real	Imediatamente, quando disponível, ou no máximo em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias

Fonte: Autores, baseados em Silva e Bruni (2019).

No que tange à transparência ativa, o artigo 8º informa que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Essas informações são constituídas por, no mínimo: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; e das despesas; além de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Para o cumprimento desse rol mínimo de divulgação, o parágrafo segundo delineia que os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais na internet. O parágrafo terceiro apenas reforça alguns requisitos necessários para o cumprimento do disposto no parágrafo segundo, a saber, a divulgação obrigatória em portais institucionais na internet. Enquanto o parágrafo quarto informa que “os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet”, exceto as “informações relativas à execução orçamentária e financeira”, já previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) desde o ano 2000 (BRASIL, 2011).

Assim, a LAI instituiu um conjunto mínimo de informações que devem ser disponibilizadas de forma ativa pela Administração Pública, em portais institucionais na *web*. Obviamente, quanto melhor e mais abrangente a transparência ativa, menor será o número de pedidos de informações públicas por meio da transparência passiva. Assim, faz-se mister a publicação proativa de informações de interesse público, sem esperar por solicitações específicas da sociedade.

O Poder Executivo Federal operacionalizou esse dispositivo da LAI da seguinte forma: instituiu que uma seção específica denominada ‘Acesso à Informação’ fosse criada nos sites dos órgãos federais para divulgar as informações de interesse geral e de publicação obrigatória. Essa seção faria uso de um *banner* padrão, nomenclatura padronizada e conteúdo pertinente, a fim de facilitar o acesso da sociedade a essas informações de forma mais rápida, ágil e fácil (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016).

Ademais, no que diz respeito à essa nova seção, a própria Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) da Controladoria Geral da União (CGU) desenvolveu um Guia, a fim de orientar a disponibilização do conteúdo dessa área nos sites governamentais (BRASIL, 2017). Esse guia, denominado ‘Guia de transparência ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal’, contém diretrizes em consonância com a LAI, e deve ser

observado por todos os órgãos e entidades da esfera federal. Esse documento vem sendo atualizado periodicamente, com a última versão publicada em fevereiro de 2019.

3. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa é aplicada, exploratória e descritiva e de abordagem qualitativa (GIL, 2002; CRESWELL, 2007). Quanto aos procedimentos, utilizou métodos diversificados para atender ao objetivo do trabalho. Foram eles: revisão de literatura, detalhada na seção anterior, diagnóstico e observação direta dos sites institucionais das universidades federais, segundo determinados parâmetros.

O diagnóstico se refere ao levantamento do estado atual das instituições estudadas, no que tange a certos critérios. Nesse sentido, cada portal institucional foi analisado individualmente, mas os resultados ao final foram agrupados de modo a se tentar responder à pergunta que motivou essa pesquisa. Já a observação direta e sistemática se concretizou pelo fato de os pesquisadores acessarem, através da internet, o portal institucional de cada uma das universidades da população estudada, de forma a aferir o cumprimento da transparência ativa.

O parâmetro para a aferição dessa transparência foi a 5ª edição do ‘Guia de transparência ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal’, publicado pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) da CGU em maio de 2017 (BRASIL, 2017), e disponível no site dessa Controladoria. Dessa forma, o guia foi um protocolo de navegação orientada, instrumento pelo qual a pesquisa da transparência ativa foi conduzida. Ele contém, em suas 34 páginas, instruções específicas de como os portais institucionais dos órgãos e entidades da esfera federal devem divulgar de forma ativa dados e informações relativos à Lei de Acesso à Informação.

Assim, o guia estabelece que a divulgação ativa deve ser feita em uma seção específica denominada ‘Acesso à Informação’, disponibilizada como menu principal, na página inicial do órgão. Este menu deverá ser composto por, no mínimo, 12 itens, cuja nomenclatura e ordem são as constantes no Quadro 2:

Quadro 2: Estrutura dos itens do menu ‘Acesso à Informação’

Ordem	Categoria	Conteúdo sintético
1	Institucional [1.1 - Estrutura organizacional (Organograma); 1.2 - Competências; 1.3 - Base Jurídica da estrutura organizacional das competências; 1.4 - Lista dos principais cargos, seus respectivos ocupantes e currículos (“quem é quem”); 1.5 - Telefones, endereços e e-mail de contato dos ocupantes dos principais cargos; 1.6 - Agenda de autoridades; 1.7 - Horários de atendimento]	Organograma, principais cargos, telefones, endereços, agenda de autoridades, horários de atendimento
2	Ações e Programas	Programas, projetos, carta de serviços
3	Participação Social	Ouvidoria, audiências, conselhos e órgãos colegiados
4	Auditorias	Relatórios de gestão, relatório anual de atividades
5	Convênios e Transferências	Transferências de recursos públicos
6	Receitas e Despesas	Execução orçamentária e financeira detalhada
7	Licitações e Contratos	Editais, resultados, contratos, notas de empenho
8	Servidores	Concursos públicos, relação dos servidores lotados, relação de terceirizados
9	Informações Classificadas	Rol das informações classificadas e das informações desclassificadas nos últimos 12 meses
10	Serviço de Informação ao Cidadão – SIC	Localização física e canais de comunicação
11	Perguntas Frequentes	Perguntas sobre a instituição
12	Dados Abertos	Política de dados abertos

Fonte: Elaboração própria baseada no Guia de Transparência Ativa para órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, 2019.

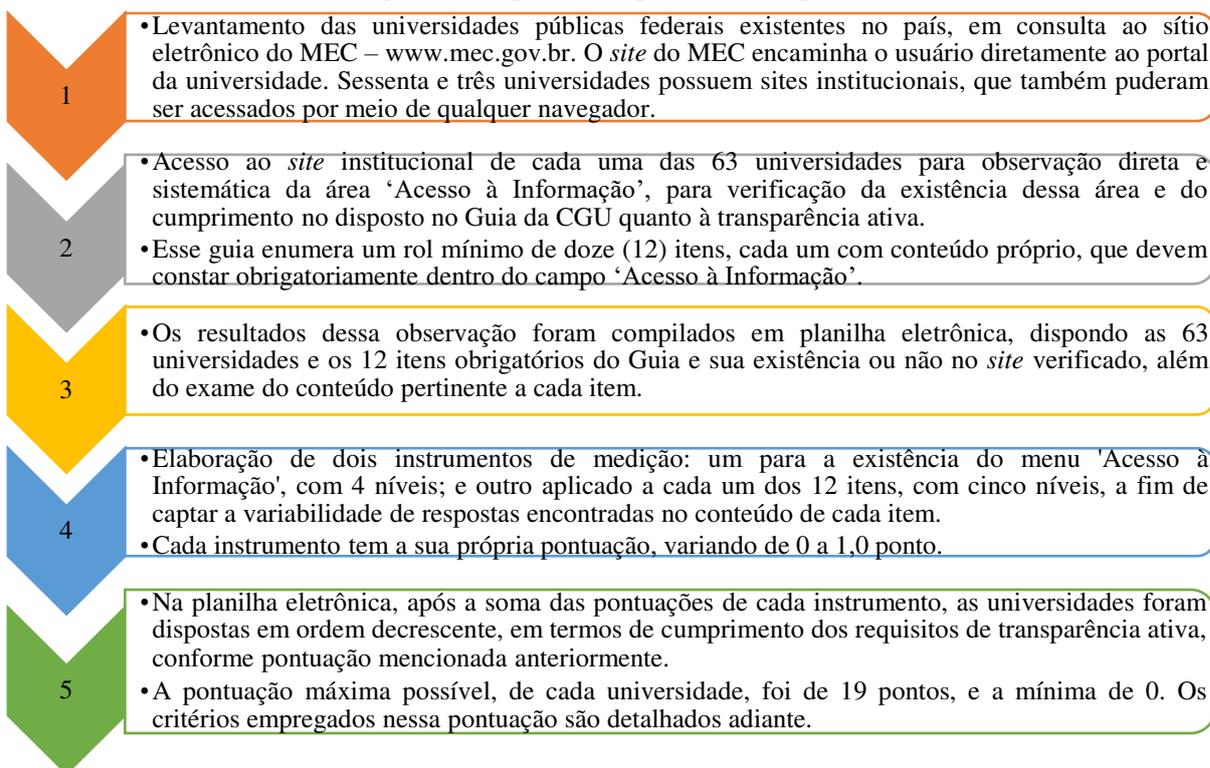
Neste trabalho destaca-se o item ‘Institucional’, composto por sete subitens que, na avaliação dos autores, foram considerados como itens independentes, informações indispensáveis em qualquer instituição. Por essa razão, o item supramencionado foi desmembrado em sete itens de análise, o que impactou na análise geral da população estudada, pois 18 itens passaram a ser avaliados, e não apenas 12.

O objetivo principal ao estabelecer regras para a publicação ativa dos órgãos é criar uma padronização na esfera federal, de modo a facilitar a localização das informações consideradas mais relevantes do órgão de forma prática e rápida. Assim, qualquer site pertencente a órgãos do Poder Executivo Federal que cumpra as orientações do guia envia à sociedade uma mensagem de preocupação do governo em construir mecanismos amigáveis de acesso à informação.

Nesse aspecto, a CGU, além de ser responsável pela elaboração do guia, também tem entre suas atribuições, verificar o cumprimento das obrigações de transparência ativa pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Para isso, a autarquia desenvolveu, dentro da plataforma do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), um módulo denominado Sistema de Transparência Ativa (STA). No STA há um formulário que deve ser preenchido, obrigatoriamente, por todos os órgãos e entidades cadastrados no sistema. Ou seja, é uma espécie de relatório que deve ser mantido atualizado pela instituição, conforme preceitua a Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015 (BRASIL, 2017).

A Figura 1 ilustra a sistematização dos procedimentos empregados nesta pesquisa.

Figura 1: Etapas da Pesquisa da Transparência Ativa



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Assim, de posse do instrumento utilizado como protocolo, os passos 1, 2 e 3 descritos na Figura 1 foram executados, sendo: levantamento das universidades (agosto a outubro de 2018); acesso ao site institucional de cada uma das universidades utilizando como parâmetro o guia e reunião dos dados resultantes da observação numa planilha (janeiro a fevereiro de 2019).

Durante o percurso metodológico da coleta dos dados, constatou-se que apenas a aferição da existência ou não de cada um dos 18 itens não seria o suficiente para captar a variabilidade das informações encontradas. Uma análise binária, com suas atribuições de ‘SIM’ e ‘NÃO’, apesar de simples, possibilita menor influência da subjetividade do avaliador, e constitui uma ferramenta de análise inclusive em pesquisas mais amplas e sofisticadas, como, por exemplo, a Escala Brasil Transparente (EBT), da CGU. No entanto, no caso concreto, mostrou-se insuficiente para analisar a diversidade do que foi descoberto e para lidar com os impasses que surgiram, razão pela qual os critérios de análise tiveram de ser revistos.

Dentre esses impasses, primeiramente, a própria existência do menu ‘Acesso à Informação’ trouxe consigo algumas questões. O ponto inicial se refere à estrutura estabelecida no guia, que não foi unânime. Mais especificamente, outras formas, que não a estipulada pelo guia, foram adotadas por quase 85% das instituições. São exemplos dessas outras configurações: links soltos na página, seja sob o título de ‘Acesso à Informação’ ou ‘Transparência’; uso do selo de acesso à informação, símbolo da transparência passiva, ao invés da ativa; dentre outros.

Isso por si só já foi um desafio à pesquisa, visto que essas diversas formas de acesso à informação das instituições até continham os itens do guia, o que não tornaria razoável atribuir uma nota zero. Tampouco conferir a nota máxima seria o ideal, visto que o quesito inicial do protocolo adotado simplesmente não existia. Outra questão interligada a anterior é a atualização do menu ‘Acesso à Informação’, seja nos poucos casos onde ele existia na forma estipulada ou nos outros *designs* encontrados. O guia de maio de 2017 incluiu dois itens e modificou o nome de alguns, o que pode ter passado despercebido por várias instituições.

O segundo impasse detectado foi a heterogeneidade dos achados dentro de cada um dos 18 itens, isso quando eles existiam, pois, muitas instituições continham menos itens ou itens com outros nomes. Em suma, os dados se mostraram bastante heterogêneos, com praticamente cada uma das 63 instituições construindo o conteúdo dos 18 itens a sua maneira, tendo pouquíssimos deles teor perfeitamente condizente com o guia. A impressão é que na verdade a construção do menu ‘Acesso à Informação’ por esse grupo de autarquias não teve parâmetro algum definido pela CGU, ou seja, nenhum guia de orientação.

Diante desse cenário, entendeu-se que uma básica análise binária levaria a uma enxurrada de notas “zero”, o que não captaria as nuances encontradas em resultados tão múltiplos. Por essa razão, percebeu-se como necessária a elaboração de duas escalas com pontuação variável: uma com quatro níveis, para tratar da estrutura do menu ‘Acesso à Informação’ e sua atualização; e outra com cinco níveis, para cobrir a existência dos 18 itens e seu conteúdo. Os Quadros 3 e 4 contêm essas categorizações:

Quadro 3: Escala de Pontuação do menu ‘Acesso à Informação’

Categorização	Pontuação
1 – O menu ‘Acesso à Informação’ não existe.	0,0
2 – O menu ‘Acesso à Informação’ não segue a estrutura do guia, mas existe sob outra forma .	0,25
3 – O menu ‘Acesso à Informação’ segue a estrutura do guia, mas ocorreu alguma das seguintes situações: 3.1 - Está desatualizado; 3.2 - Está na forma retrátil; 3.3 - Não está na página inicial da instituição.	0,50
4 – O menu ‘Acesso à Informação’ segue a estrutura do guia e está atualizado.	1,0

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Quadro 4: Escala de Pontuação do conteúdo do menu ‘Acesso à Informação’

Categorização	Pontuação
1 – O Item não existe.	0
2 – O Item existe, mas não contém informação alguma (o campo está vazio).	0,25

3 – O Item existe, tem conteúdo, mas ocorreu uma ou mais das seguintes situações: 3.1 - O conteúdo está incompleto, insuficiente ou num formato não amigável; 3.2 - O <i>link</i> disponibilizado não funciona, dá erro; 3.3 - Há um <i>link</i> para uma página externa, mas não há o passo a passo para localizar a informação; 3.4 - A informação está desatualizada; 3.5 - O item tem informações fora de seu escopo.	0,50
4 – O Item existe, tem conteúdo pertinente, mas se mistura com o conteúdo de outros itens.	0,75
5 – O Item existe, tem informação completa e pertinente.	1,0

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Portanto, esses ajustes na criação de escalas de pontuação consolidaram o passo quatro, descrito na Figura 1, e, desta forma, foi possível pontuar o que foi encontrado. Nesses termos, por exemplo, uma instituição que tenha o menu conforme a estrutura do guia e esteja atualizado recebe 1 ponto, e caso possua os 18 itens com informação completa e pertinente, recebe mais 18 pontos, totalizando 19 pontos, a pontuação máxima possível. O outro extremo seria não possuir o menu ‘Acesso à Informação’ e nenhum dos 18 itens, o que daria à instituição nota 0.

Prosseguindo, as pontuações das duas escalas foram somadas, e, com isso, foi possível dispor as universidades em ordem decrescente, em termos de cumprimento dos requisitos de transparência ativa. Com isso, o passo cinco foi executado, e a aferição da transparência ativa finalizada.

Ademais, para fins de comparação, percebeu-se como um *insight* importante avaliar o site institucional da CGU, para verificar se o órgão que elaborou o guia para todo o Poder Executivo Federal também seguia as orientações do manual referentes ao menu ‘Acesso à Informação’.

4. Análise e Discussão dos Resultados

Na questão da estrutura do menu, apenas sete universidades cumpriram esse critério, sendo: Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) e Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Como se percebe, instituições das regiões sudeste (2), norte (2) e nordeste (3) do Brasil.

Nas outras 56 instituições, os pesquisadores tiveram de procurar nos respectivos sites, outras formas nas quais esse conteúdo se apresentava, o que levou às ponderações identificadas e já mencionadas na seção anterior. Isso significa que quase 90% das instituições não seguem as orientações do guia, de dispor um menu ‘Acesso à Informação’, com 12 itens e na forma expandida na página inicial do órgão. Essas instituições não receberam a pontuação máxima de um ponto (1,0), quanto ao cumprimento da existência de um menu ‘Acesso à Informação’ estruturado em suas páginas iniciais. Suas pontuações variaram entre “0”, “0,25” e “0,5”, conforme escala de pontuação contida no Quadro 3.

No que diz respeito aos 18 itens, a variabilidade de respostas foi enorme, conforme comentado na mesma seção supramencionada, resultando em pontuações que oscilaram entre “0”, “0,25”, “0,5”, “0,75” e “1,0”, por item, conforme escala de pontuação descrita no quadro 4. Assim, antes de se extraírem os dados por universidade, se efetuou a soma de todas as notas obtidas por cada item, para que fosse possível visualizar os 18 itens e suas respectivas pontuações totais. Itens com pontuações mais altas significam que tiveram mais notas iguais a 1,0, pois foram localizados dentro do menu ‘Acesso à Informação’ e seu conteúdo continha informação completa e pertinente. Já itens com pontuações mais baixas significam que, ou não foram encontrados em algumas universidades, ou seu conteúdo se encaixa em algum dos critérios definidos no Quadro 4, o que os fizeram receber pontuação variável entre “0” e “0,75”.

A Tabela 1 contém um recorte da planilha e ilustra esse ponto.

Tabela 1 - Pontuação de cinco universidades quanto ao item ‘Institucional’

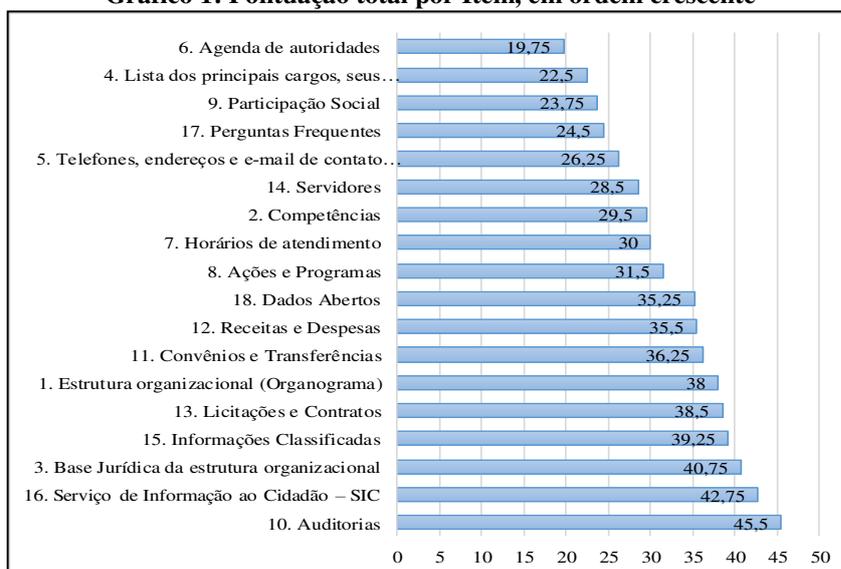
Dados da Universidade			Item Institucional		
Nº	Instituição	Sigla	Estrutura Organizacional	Telefones/Endereços	Agenda de autoridades
1	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR	0	0	0
2	Universidade Federal da Bahia	UFBA	1	1	0,5
3	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	0	0	0
4	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	1	1	0,5
5	Universidade Federal de Alagoas	UNIFAL	1	0	0
Total			3	2	1

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Os dados da Tabela 1 exemplificam a soma efetuada por item, para as cinco universidades detalhadas. Assim, fica claro que o item ‘Estrutura Organizacional’ obteve maior pontuação total, seguido de ‘Telefones/Endereços’ e ‘Agenda de autoridades’. Nesse recorte, três instituições (de cinco) continham a estrutura organizacional em seus menus de ‘Acesso à Informação’, com conteúdo condizente com o estipulado no Guia, razão pela qual receberam nota igual a “1,0” ponto. As outras duas instituições simplesmente não continham esse item e, por essa razão, receberam nota zero. O item ‘Agenda de autoridades’, com menor pontuação total, foi encontrado em duas universidades, mas seu conteúdo, ou estava incompleto, desatualizado, com *link* que não funcionava ou qualquer outra situação estabelecida no quadro 4, no espectro coberto pela nota 0,5.

Dessa forma, esse raciocínio se estendeu aos 18 itens e as 63 universidades. Assim, supondo que todas as 63 instituições tivessem determinado item, com conteúdo correto, esse item receberia pontuação igual a 1,0, e nota total igual a 63 ($63 \times 1,0 = 63$), ou seja, a nota máxima possível de cada um dos 18 itens. No entanto, nenhum item atingiu esse valor, muito pelo contrário; as notas variaram de 19,75 (Agenda de autoridades) a 45,50 (Auditorias), o que reflete notas fragmentadas, de 0 a 1,0, atribuídas à heterogeneidade dos conteúdos encontrados. Lembrando que notas abaixo de 1,0 foram conferidas aos itens com teor em desacordo com o estabelecido no protocolo de navegação orientada utilizado. O Gráfico 1 detalha a soma total de cada um dos 18 itens:

Gráfico 1: Pontuação total por Item, em ordem crescente



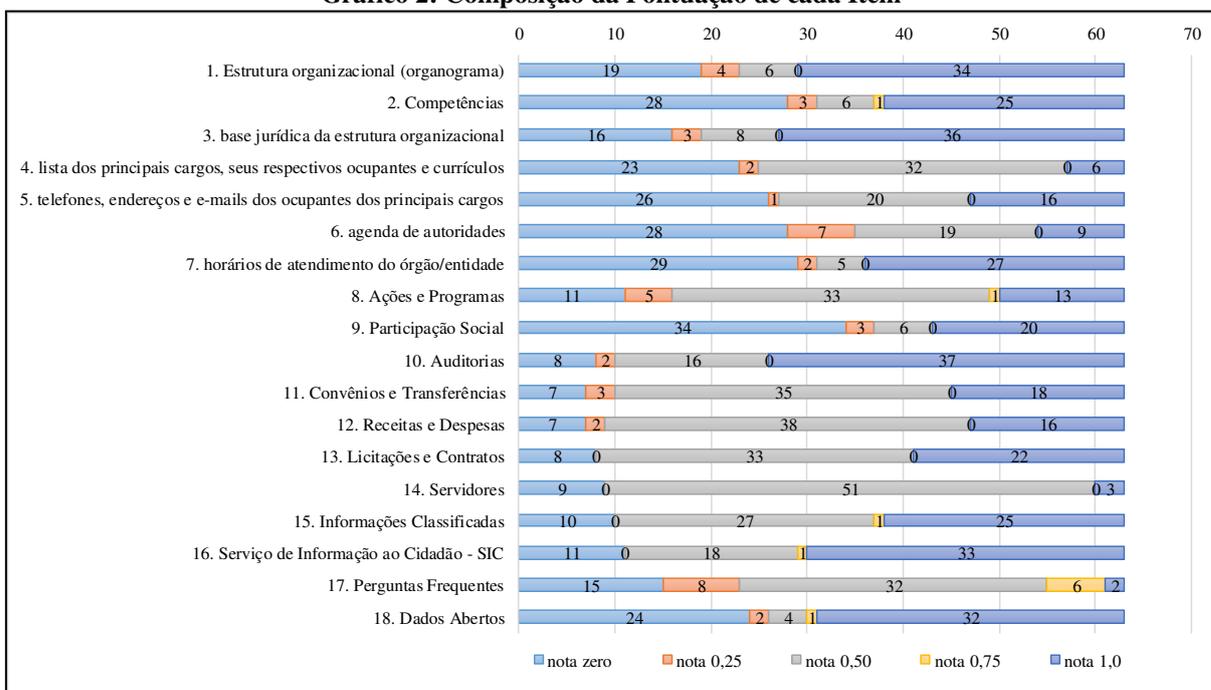
Fonte: Elaboração própria, 2019.

Quanto ao menor valor total – o subitem ‘Agenda de autoridades’ –, é interessante esse resultado, dado que no guia há uma observação expressa a esse respeito, de que “as instituições de ensino superior devem divulgar as agendas do reitor, do vice-reitor e dos sub-reitores” (BRASIL, 2017, p. 28). Contrariando o manual, apenas 35 instituições (55%) continham esse item, vazio ou com algum conteúdo e, portanto, a soma de suas variadas notas totalizou pontuação igual a 19,75. Em 28 universidades esse subitem simplesmente não existia (foram universidades que receberam nota igual a zero).

Já o item ‘Auditorias’ teve a maior pontuação, 45,5, em sua maior parte composta por notas iguais a 1,0, sinal de que foi corretamente localizado e em sua composição foram encontrados documentos pertinentes e atualizados. Dessa forma, além de um ranking com a nota obtida por cada universidade, o produto final deste trabalho, duas situações puderam ser observadas na compilação dos dados: a nota total de cada item (Gráfico 2) e como essa nota total foi composta.

O Gráfico 2 permite visualizar a composição da pontuação de cada item e, dessa forma, aferir mais precisamente a quantidade de instituições que continham o item e qual o tipo de nota, segundo a escala de pontuação definida no Quadro 3:

Gráfico 2: Composição da Pontuação de cada Item



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Assim, por exemplo, quanto ao item 1, ‘Estrutura Organizacional’ (normalmente materializada por um organograma), 19 universidades não tinham esse item (nota zero); quatro possuíam, mas o campo estava vazio, sem informações (nota 0,25); em seis havia algum conteúdo, mas não estava de acordo com o guia, ou seja, apresentava algum erro (nota 0,5); e 34 possuíam o item com conteúdo adequado (nota 1,0), totalizando 63 instituições.

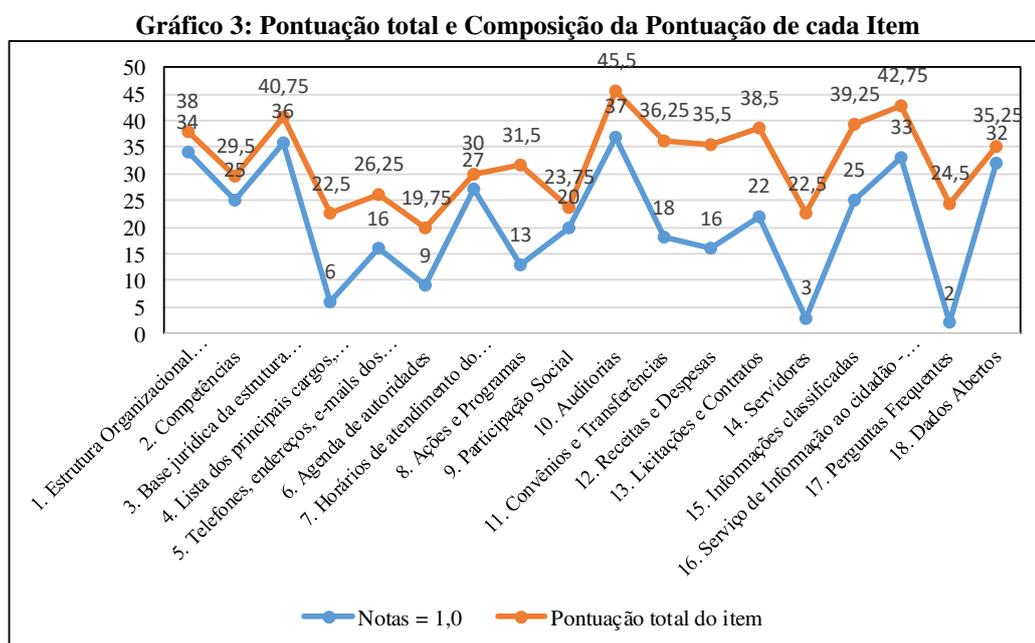
O Gráfico 2 permite fazer ainda outras inferências. Percebe-se que há itens que simplesmente não existiam na maior parte das instituições, como ‘Participação Social’, ausente em 34 universidades (54%), mais da metade da população estudada; outros, como ‘Servidores’, estavam presentes em 54 IES, ou seja, em 86% da população, mas na maior parte, o teor do item continha algum erro ou estava incompleto (81%).

O item ‘Auditorias’, além de ter a maior pontuação (45,5), já exibida no Gráfico 1, também aparece em mais da metade das instituições, 59%, com teor completo e pertinente. Em

seguida, nessa linha de conteúdo completo, vêm os itens ‘Base Jurídica da Estrutura organizacional’ (presente em 57% das IES), ‘Estrutura organizacional’ (Organograma) (54%), ‘Serviço de Informação ao Cidadão’ - SIC (52%), e ‘Dados Abertos’ (51%).

As ausências e/ou incompletudes de informações observadas nos sites das universidades brasileiras – cenário este destoante com o guia da CGU –, na verdade permite compreender que um item pode estar previsto numa norma e simplesmente não existir, e, se existir, não necessariamente seu teor estará completo e em conformidade com um regulamento.

No entanto, algo pode ser notado: a pontuação total do item e a composição de sua nota, na maior parte dos itens, não em todos, teve uma relação – itens com as maiores pontuações (Gráfico 1) também receberam mais notas iguais a 1,0 (Gráfico 2), e vice-versa, guardadas as devidas proporções. As linhas de tendência, em geral, tiveram subidas e descidas sincronizadas. O Gráfico 3 auxilia na compreensão dessa relação.



Fonte: Elaboração própria, 2019.

A seguir, na Tabela 2, o produto final da etapa da transparência ativa: uma tabela com todas as universidades e suas respectivas pontuações, em ordem decrescente. Lembrando que a pontuação máxima possível estipulada para essa etapa era de 19,0, conforme detalhado anteriormente.

Tabela 2 - Pontuação das universidades quanto à Transparência Ativa

Nº	Instituição	Sigla	Estado	Região	Pontuação
1	Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Paraíba	Nordeste	17,0
2	Universidade Federal do ABC	UFABC	São Paulo	Sudeste	16,0
3	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	Rio de Janeiro	Sudeste	15,75
4	Universidade Federal de Lavras	UFLA	Minas Gerais	Sudeste	15,0
5	Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Mato Grosso	Centro Oeste	15,0
6	Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Minas Gerais	Sudeste	14,75
7	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	Minas Gerais	Sudeste	14,5
8	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	Rio de Janeiro	Sudeste	14,25

9	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	Pará	Norte	14,25
10	Universidade Federal de Goiás	UFG	Goiás	Centro Oeste	13,75
11	Universidade Federal do Ceará	UFC	Ceará	Nordeste	13,75
12	Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	Pernambuco/Bahia/Piauí	Nordeste	13,5
13	Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA	Pará	Norte	13,25
14	Universidade Federal de São Carlos	UFSCar	São Paulo	Sudeste	13,0
15	Universidade Federal de São João del-Rei	UFSJ	Minas Gerais	Sudeste	13,0
16	Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Espírito Santo	Sudeste	13,0
17	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	Bahia	Nordeste	13,00
18	Universidade de Brasília	UNB	Brasília	Centro Oeste	12,75
19	Universidade Federal do Rio Grande	FURG	Rio Grande do Sul	Sul	12,5
20	Universidade Federal de Sergipe	UFS	Sergipe	Nordeste	12,25
21	Universidade Federal do Cariri	UFCA	Ceará	Nordeste	12,25
22	Universidade Federal de Roraima	UFRR	Roraima	Norte	12,0
23	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Santa Catarina	Sul	11,5
24	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	Pará	Norte	11,5
25	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL	Minas Gerais	Sudeste	11,25
26	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	São Paulo	Sudeste	11,0
27	Universidade Federal de Viçosa	UFV	Minas Gerais	Sudeste	10,75
28	Universidade Federal do Tocantins	UFT	Tocantins	Norte	10,5
29	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB	Ceará/Bahia	Nordeste	10,5
30	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	Minas Gerais	Sudeste	10,25
31	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	Rio Grande do Sul	Sul	10,25
32	Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	Rio Grande do Sul/Santa Catarina/Paraná	Sul	10,0
33	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	Rio Grande do Sul	Sul	10,0
34	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Alagoas	Nordeste	9,75
35	Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	Bahia	Nordeste	9,75
36	Universidade Federal Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	Minas Gerais	Sudeste	9,75
37	Universidade Federal da Bahia	UFBA	Bahia	Nordeste	9,25
38	Universidade Federal do Acre	UFAC	Acre	Norte	9,25
39	Universidade Federal do Piauí	UFPI	Piauí	Nordeste	9,25
40	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Rio Grande do Sul	Sul	9,25
41	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	Pernambuco	Nordeste	8,75
42	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	Amapá	Norte	8,75
43	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	Rio Grande do Norte	Nordeste	8,75

44	Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	Rio Grande do Sul	Sul	8,0
45	Universidade Federal da Integração Latino Americana	UNILA	Paraná	Sul	8,0
46	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Amazonas	Norte	7,75
47	Universidade Federal do Paraná	UFPR	Paraná	Sul	7,75
48	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	Pernambuco	Nordeste	7,75
49	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	Rio de Janeiro	Sudeste	7,75
50	Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	Bahia	Nordeste	7,5
51	Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Minas Gerais	Sudeste	7,25
52	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Paraíba	Nordeste	6,25
53	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Rio Grande do Norte	Nordeste	6,00
54	Universidade Federal Fluminense	UFF	Rio de Janeiro	Sudeste	5,75
55	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Minas Gerais	Sudeste	5,5
56	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Maranhão	Nordeste	4,0
57	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	Paraná	Sul	2,25
58	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR	Rondônia	Norte	0,25
59	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	Minas Gerais	Sudeste	0,25
60	Universidade Federal do Pampa	UNIPAMP A	Rio Grande do Sul	Sul	0,25
61	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste	0,0
62	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste	0,0
63	Universidade Federal do Pará	UFPA	Pará	Norte	0,0
Média					9,63

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Tendo como pontuação máxima possível o valor de 19,0, a média aritmética simples da população estudada, que se refere ao censo realizado, ficou em cerca de 9,63. Das 63 instituições, as 36 primeiras posições tiveram pontuação acima dessa média, cerca de 57% do total. A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) foi a primeira colocada, com 17 pontos, posicionando-lhe a frente da própria CGU órgão que concebeu o guia empregado na investigação), observada a título de exemplo e que obteve pontuação igual a 16,5. A UFPB foi a única representante da região Nordeste entre as 10 primeiras. Em segundo ficou a Universidade Federal do ABC (UFABC), com 16 pontos e, em terceiro, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com 15,75, ambas da região Sudeste, mas de estados diferentes.

O Quadro 5 exibe a quantidade de universidades por região, considerando as primeiras 36 colocadas, todas acima da média de 9,63:

Quadro 5: Regiões das 36 universidades pontuadas acima da média de 9,63

Região	Estado(s)	Quantidade	Universidade(s)	Colocação(ões)
Centro-Oeste	Brasília	1	UNB	18
	Goiás	1	UFG	10
	Mato Grosso	1	UFMT	5
Total		3		

Região	Estado(s)	Quantidade	Universidade(s)	Colocação(ões)
Nordeste	Alagoas	1	UFAL	34
	Bahia	2	UFRB; UFSB	17; 35
	Ceará	2	UFC; UFCA	11; 21
	Ceará/Bahia	1	UNILAB	29
	Paraíba	1	UFPB	1
	Pernambuco/Bahia/Piauí	1	UNIVASF	12
	Sergipe	1	UFS	20
Total		9		
Norte	Pará	3	UFRA; UNIFOPA; UNIFESSPA	9; 13; 24
	Roraima	1	UFRR	22
	Tocantins	1	UFT	28
Total		5		
Sudeste	Espírito Santo	1	UFES	16
	Minas Gerais	8	UFLA; UFOP; UFTM; UFSJ UNIFAL; UFV UFJF; UFVJM	4; 6; 7; 15; 24; 27; 30; 36
	Rio de Janeiro	2	UFRJ; UNIRIO	3; 8
	São Paulo	3	UFABC; UFSCar UNIFESP	2; 14; 26
Total		14		
Sul	Rio Grande do Sul	3	FURG; UFSM UFCSPA	19; 31; 33
	Rio Grande do Sul/Santa Catarina/Paraná	1	UFFS	32
	Santa Catarina	1	UFSC	25
Total		5		

Fonte: Elaboração própria, 2019.

5. Considerações Finais

Teve-se por objetivo analisar se as universidades federais do Brasil são transparentes, sob as lentes da Lei de Acesso à Informação, considerada uma das leis de acesso à informação mais fortes que existem. Porém, o foco do trabalho consistiu apenas em uma das duas possibilidades de transparência de um órgão público: a transparência ativa.

Destarte, foi abordada a transparência ativa das 63 universidades e o que se percebeu foi um cenário parcialmente desconexo ao guia da CGU, empregado como protocolo de navegação orientada, documento este diretivo para os órgãos públicos do Poder Executivo Federal na divulgação ativa de suas informações.

Os dados obtidos pelos pesquisadores revelaram a existência de descumprimento em relação às orientações do guia, o que gerou uma gama de dados heterogêneos, cujo tratamento exigiu a construção de instrumentos apropriados. Consequentemente, o resultado foi que cerca de um pouco mais da metade das universidades (57%) obtiveram pontuação que as classificaram como acima da média no quesito da transparência ativa.

Talvez essa situação tenha ocorrido por falta de conhecimento do guia da CGU utilizado nesta pesquisa, de capacitação e treinamento de servidores quanto à aplicação da LAI na instituição, ou mesmo de reconhecimento da importância desse tipo de transparência pela alta administração da universidade. O fato é que o próprio menu 'Acesso à Informação', canal imprescindível por onde o órgão público deve fornecer um rol de informações à sociedade, não existia em cerca de 90% das universidades. Além disso, em 46% dos sites institucionais pesquisados não se encontrou informações triviais sobre um órgão público que presta serviços diretamente à sociedade, como o endereço, horários e telefones de contato.

Dessa forma, o que se observa é a existência de uma “pseudotransparência”, ao que Mendieta (2012) denomina de opaca. Uma transparência opaca não tem a finalidade de ajudar o cidadão a controlar e a conhecer o governo, mas sim de passar a imagem de que o governo está aberto, transparente, quando na verdade o mesmo tenta evitar o controle e a sanção dos seus cidadãos. O governo faz isso ao fornecer informações isoladas, não integradas, com inúmeras estatísticas desnecessárias, muitos dados sem sentido e dezenas de documentos inúteis. O autor mencionado alerta que às vezes a própria transparência ativa pode ser opaca, ao divulgar dados de forma manipulada, parcial e desintegrada.

Ressalta-se a contribuição e a relevância do produto resultante deste trabalho – uma avaliação da transparência ativa de todas as universidades federais brasileiras – como importante e útil aos gestores públicos para o aumento do compromisso com a transparência e cumprimento ao acesso à informação, já que foi possível apresentar um panorama da transparência ativa em universidades federais no país. Em outras palavras, dado o caráter censitário do trabalho, ao final foi possível proporcionar à sociedade e ao poder público um verdadeiro ‘raio-x’ das universidades brasileiras no tocante à transparência ativa.

Obviamente, a construção desta pesquisa apresenta limitações. A primeira diz respeito à própria construção de instrumentos com pontuação delimitada durante o percurso metodológico, com os dados em mãos, visto que pode ter havido subjetividade na pontuação e na interpretação de tais dados. A segunda limitação refere-se à celeridade das mudanças das novas tecnologias de informação e das próprias informações e serviços disponibilizados nos portais, cada vez mais dinâmicos e demandados pela sociedade. Conforme Cruz, Silva e Spinelli (2016) verificaram, a promoção de uma transparência governamental também se concretiza através de um ininterrupto aprimoramento do site, o que pode ter ocorrido desde o período de levantamento dos dados para esta pesquisa ou mesmo durante o processo de coleta de dados.

Como oportunidade de estudos futuros, orienta-se o aprofundamento da pesquisa nos seguintes pontos: (1) repetição de toda a pesquisa nas demais instituições de ensino superior ligadas ao MEC, mas não abarcadas aqui, como as universidades estaduais, municipais e os institutos federais com cursos de nível superior; (2) verificar se há relação entre as transparências ativa e passiva das instituições – é possível que os assuntos ligados ao cumprimento da transparência estabelecida na LAI sejam conduzidos por algum setor específico, de forma unificada e alinhada à gestão estratégica da instituição; (3) aplicação das escalas criadas a outros órgãos da esfera federal, a par do que foi feito ao avaliar a transparência ativa da CGU.

Referências

- BALL, C. What is transparency? **Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.
- BOLONHA, C.; ALMEIDA, M.; OLIVEIRA, D. M. F. de. Alternativas democráticas para o problema da baixa confiança na ação governamental. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1332-1348, 2017.
- BRASIL: Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2017.
- BRASIL: **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** (Lei de acesso à informação). 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2017.
- BRASIL: **Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 2017. Disponível em < <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/gta-5a-versao.pdf> >. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

- COSTA, P. R. N. A elite empresarial e as instituições democráticas: cultura política, confiança e padrões de ação política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 452 – 469, 2012.
- CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CRUZ, M. do C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPÉ.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, 2016.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). **Transparency. The key to better governance**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.
- MENDIETA, M. V. Transparencia y valor de la transparência. Marco conceptual. In: ASENSIO, R. J.; ÁLVAREZ, J. L.; MENDIETA, M. V. **La transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, v. 49, p. 1-27, 2011.
- POLÍZIO JÚNIOR, V. **Lei de acesso à informação: manual teórico e prático**. Curitiba: Juruá Editora, 2015.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração da USP**, São Paulo, n. 51, p. 288-298, 2016.
- RIBEIRO, E. A. Confiança política na América Latina: Evolução recente e determinantes individuais. **Revista de Sociologia Política**, v. 19, n. 39, p. 167-182, 2011.
- SANTOS, Everton Rodrigues; HOFFMANN, Fábio. Qualidade da Democracia no Brasil e Confiança nas Instituições Políticas. **Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, v. 1, n 1, p. 46-69, 2019.
- SILVA, C. F. da; VAZ, W.; SANTOS, E. M. F. dos; BALANIUK, R.; CHAVES, M. C. Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasil, ano 46, n. 131, p. 22-29, 2014.
- SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, 2019.
- TOLBERT, C. J.; MOSSBERGER, K. The effects of E-Governance on trust and confidence in government. **Public Administration Review**, v. 22, n. 4, p. 354-369, 2006.
- YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. **9th International Anti-Corruption Conference (IACC)**, p. 10-15, 1999.
- YU, H.; ROBINSON, D. G. The New Ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**, n. 59, p. 178-208, 2012.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: Reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.