

Lei de Acesso à Informação nas principais universidades federais brasileiras

Law on Access to Information at the main Brazilian federal universities

Ley de Acceso a la Información en las principales universidades federales brasileñas

DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-58442023112pt>

Naiara Sandi Almeida Alcantaraⁱ

© <https://orcid.org/0000-0003-3343-5097>

ⁱ (Universidade do Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Belém – PA, Brasil).

Resumo

Este artigo analisa as solicitações de informações públicas direcionadas às universidades federais brasileiras, entre 2012 e 2019. As questões de pesquisa que orientam a investigação são: (i) qual o perfil dos indivíduos que solicitam informações das universidades federais no Brasil? (ii) quais temas mais despertam o interesse dos solicitantes? (iii) como se deu a distribuição dos pedidos ao longo do tempo desde a implementação da Lei de Acesso à Informação, em 2012?; A análise descritiva dos relatórios do portal e-SIC demonstra que as solicitações dirigidas às universidades são feitas por servidores públicos federais, estudantes, professores ou pesquisadores. Os pedidos partem de indivíduos do sexo masculino, com ensino superior completo e pertencentes a mesma região da instituição indagada. Os temas que mais se destacam se associam à educação superior. Os dados indicam crescimento expressivo no número de pedidos encaminhados às universidades durante o período analisado.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência. Universidades federais.

Abstract

This article analyzes requests for public information directed to Brazilian federal universities, between 2012 and 2019. The research questions that guide the investigation are: (i) what is the profile of individuals who request information from federal universities in Brazil?; (ii) what topics most interest applicants?; (iii) how has the distribution of requests occurred over time since the implementation of the Access to Information Law in 2012?; The descriptive analysis of the e-SIC portal reports shows that requests to universities are made by federal civil servants, students, professors or researchers. The requests come from male individuals, with complete higher education and belonging to the same region of the institution investigated. The most prominent themes are associated with higher education. The data indicates a significant growth in the number of requests sent to universities during the period analyzed.

Keywords: Access to Information Law. Transparency. Federal universities.

Resumen

Este artículo analiza las solicitudes de información pública dirigidas a las universidades federales brasileñas, entre 2012 y 2019. Las preguntas de investigación que orientan la investigación son: (i) ¿cuál es el perfil de las personas que solicitan información a las universidades federales de Brasil?; (ii) ¿qué temas interesan más a los solicitantes?; (iii) ¿cómo ha ocurrido la distribución de solicitudes a lo largo del tiempo desde la implementación de la Ley de Acceso a la Información en 2012?; El análisis descriptivo de los informes del portal e-SIC muestra que las solicitudes a las universidades son realizadas por funcionarios, estudiantes, profesores o investigadores federales. Las solicitudes provienen de individuos del sexo masculino, con estudios superiores completos y pertenecientes a la misma región de la institución investigada. Los temas más destacados están asociados a la educación superior. Los datos indican un crecimiento significativo en el número de solicitudes enviadas a las universidades durante el período analizado.

Palabras clave: Ley de Acceso a la Información. Transparencia. Universidades federales.

Introdução

Transparência tem sido uma das principais exigências direcionadas às instituições e agentes públicos no Brasil e em outras regiões do mundo. No âmbito nacional, a Lei de Acesso à Informação (LAI) é a principal legislação que versa sobre o tema. Promulgada em novembro de 2011, a Lei 12.527 “regulamenta o direito constitucional de acesso a informações públicas” no país. Dada à contemporaneidade da matéria, diversos estudos ainda buscam compreender a sua aplicação no contexto nacional. No entanto, são escassas as pesquisas que têm como foco, especificamente, o perfil dos indivíduos que utilizam dessa nova regra para solicitar informações de instituições públicas de ensino.

Diante desse contexto, a pesquisa ora apresentada analisa a aplicação da LAI em cinco Universidades Federais do Brasil. As questões que norteiam o estudo são: (i) Qual o perfil dos indivíduos que solicitam informações das universidades federais brasileiras?; (ii) Quais temas

mais despertam o interesse dos solicitantes?; (iii) Como se deu a distribuição dos pedidos ao longo do tempo desde a implementação da LAI, em 2012?

Ainda que a LAI esteja teoricamente aberta ao acesso de toda a população brasileira, através de solicitações feitas pelo portal e-SIC ou pessoalmente – os pedidos feitos pessoalmente posteriormente são inseridos no portal online por funcionários públicos –, nem todas as pessoas, de fato, têm acesso à informação – por inúmeras variáveis, como falta de conhecimento da lei, falta de acesso à internet ou a ausência de expertise para manipular bancos de dados (ANGELI, 2016).

Diante do que fora exposto, decidiu-se por utilizar como meio metodológico a análise das informações contidas nos relatórios disponibilizados pelo portal e-SIC sobre as solicitações direcionadas às cinco melhores Universidades Federais brasileiras, os dados estão disponíveis no apêndice digital¹. As instituições foram selecionadas a partir do Índice Geral de Cursos (IGC) do Ministério da Educação (MEC), publicado em 2018. Assim, as universidades analisadas são as seguintes: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de São Paulo, Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Acredita-se na relevância da pesquisa para a área da Comunicação Política e voltada à Cidadania, pois aborda questões fundamentais relacionadas à transparência governamental e à participação cidadã, além da análise de como os cidadãos, em diferentes ocupações, estão buscando informações. Além disso, ao investigar a evolução das solicitações ao longo dos anos, a pesquisa contribui para a compreensão do impacto das políticas de transparência no Brasil.

Pretende-se responder aos objetivos propostos através (i) da definição de um perfil dos indivíduos que utilizaram a LAI para solicitar informações das universidades elencadas acima, entre 2012 e 2019; (ii) da verificação da quantidade de pedidos de acesso à informação feitos no recorte temporal em análise; e (iii) da análise dos temas dos pedidos.

O trabalho está dividido da seguinte forma: em um primeiro momento, faz-se uma breve discussão sobre as diferenças conceituais no que diz respeito à transparência, publicidade e *accountability*. Na próxima seção, destaca-se o surgimento da transparência e sua adoção em instituições públicas de diversos países, inclusive o Brasil. A partir dessa discussão, apresenta-se, na quarta seção do trabalho, os achados da presente pesquisa. Por fim, é desenvolvido um debate acerca da relevância da regulamentação dos mecanismos de transparência no país.

Transparência, publicidade e *accountability*

Nessa seção realizamos a diferenciação entre os termos transparência, publicidade e *accountability*, porque apesar de serem considerados sinônimos por alguns autores, como será demonstrado adiante, há estudos que os diferem em conceito. Identificamos na literatura texto como o de Angeli (2016) que demonstra que nem todos os indivíduos conseguem acessar

¹ Disponível em: <https://github.com/NaiaraSandi1995/ART.INTERCOM/tree/main>.

informações que são disponibilizadas publicamente, e para melhor compreensão dos motivos pelos quais isso ocorre, é necessária à definição de cada um dos termos supramencionados (MOORE, 2018; ABRUCIO E LOUREIRO, 2004).

Baume e Papadopoulos (2016, p. 2-3) tratam a transparência e a publicidade como termos sinônimos, mas demonstram que outras literaturas tratam os termos com distinção, relacionando transparência a declarações, discursos, ou pensamentos de um indivíduo, enquanto publicidade seria a disponibilidade, acessibilidade e disseminação de informação nas organizações. Sendo assim, é possível que haja transparência, mas não publicidade.

Moore (2018) apresenta a ideia de que somente a transparência pode não ser suficiente, porque a valorização da visibilidade sob a inteligibilidade pode causar mais obscurantismo que esclarecimento. Além disso, os governos são levados cada vez mais a deixar público os dados de interesse social, pois, quando isso não acontece, eventualmente grupos de hackers podem agir invadindo sistemas governamentais e divulgando anonimamente informações de Estado. Portanto, somente a transparência, segundo autores como Moore (2018), não permite que as pessoas possam agir, a publicidade, por outro diapasão, significa que a informação é realmente compreendida/entendida.

Já *accountability*, segundo Abrucio e Loureiro (2004), seria a responsabilização governamental pelos eleitores. Por exemplo, no que tange às eleições, entende-se que esse é um momento essencial para o *accountability*, pois conta com uma ampla prestação de contas dos agentes públicos fortalecendo os alicerces da democracia.

Contudo, somente a existência de *accountability* não garante um bom desempenho da democracia, pois conforme definição utilizada por este paper, *accountability* pode ser dividida em dois tipos: a vertical, que ocorre durante o processo eleitoral e o governo responde diretamente ao povo; e a horizontal, em que a prestação de contas ocorre ao longo do mandato mediante a fiscalização do povo e por meio do Legislativo e do Judiciário. Salienta-se que para que haja a responsabilização adequada, é necessário transparência e publicidade, pois é por meio da informação e compreensão que os cidadãos se organizam e atuam em prol da coisa pública.

Acredita-se que a Lei de Acesso à Informação (LAI) seja um mecanismo que possa gerar *accountability*, se utilizada de maneira adequada por toda a população, isto é, se todos tiverem acesso aos mecanismos de solicitação da LAI, pode, através deles, sanar suas dúvidas, observar o comportamento público e, similarmente, gerar responsabilização.

Contrapondo a ideia alinhavada, a transparência é importante para que os cidadãos entendam melhor o funcionamento das políticas públicas e edifiquem a confiança no poder público, sendo assim, a transparência é uma forma de publicidade e *accountability*, porque, por intermédio dela, será possível reduzir a corrupção e auxiliar na responsabilização dos funcionários públicos (TEJEDO-ROMERO e ARAUJO, 2018). Todavia, Etzioni (2018) demonstra que somente a transparência não é suficiente. É necessário que haja igualmente regulamentações, pois a transparência é geralmente tomada pelos formuladores de políticas como um bem maior, enquanto a regulamentação é compreendida de maneira negativa por ser considerada coercitiva.

Surgimento da transparência e da Lei de Acesso à Informação

Segundo Tejedo-Romero e Araujo (2018), aumentou-se o interesse pela transparência a partir da década de 1990, quando organizações internacionais visando a diminuição da corrupção e abusos de poder, começaram a recomendar que os governos fossem mais transparentes e utilizassem práticas mais responsáveis (*accountability*).

Acadêmicos, formuladores de políticas, ativistas, dentre outros, solicitam maior transparência em se tratando de assuntos diversos, como os gastos com campanha (ETZIONI, 2018). Todavia, ainda que a transparência possa servir como um meio alternativo para realizar muito do que a regulação deve alcançar, é possível que em determinados contextos ela seja inferior à regulamentação. Pesquisas como de Angeli (2016), demonstram a importância da transparência em regimes democráticos², mas em democracias representativas ela não pode substituir a regulamentação. Pois os grupos sociais podem se colocar a favor ou contra, contudo a mudança efetivamente só ocorrerá em época de eleição, porque nesse momento cada cidadão tem direito a um voto. Por isso a regulamentação ainda se faz necessária, para que ao longo do mandato os candidatos tenham necessariamente que cumprir determinadas regras (ETZIONI, 2018).

Uma das maneiras de regulamentação são as leis de acesso à informação, que Relly e Sabharwal (2009) demonstram que já foram aprovadas em quase todo o mundo, tendo os EUA como precursor da lei (1966)³. As leis de Acesso à Informação estão tomando espaços e atualmente mais de 16 países da América Latina já possuem. Acredita-se que o que levou à rápida adoção da LAI é a sua disseminação em diversos setores e a sua defesa pelos seguintes órgãos: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organizações dos Estados Americanos (OEA) dentre outras, que fizeram pressão em países que ainda não possuíam a lei, como República Dominicana, Honduras e Panamá (MICHENER, 2015).

Ainda de acordo com Michener (2015), o Banco Mundial também auxiliou diversas nações fracas e sem ajuda humanitária, a implementar a Lei. Não obstante alguns países, como Bolívia e Argentina não possuem uma lei completa, apenas um decreto presidencial. A Costa Rica e a Venezuela são os únicos países da América Latina que ainda não possuem nenhum tipo de lei de acesso à informação.

2 A pesquisa realizada por Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012) identificou diversos benefícios potenciais advindos das iniciativas de transparência pública, os quais foram apresentados agrupados em três conjuntos: benefícios políticos e sociais; benefícios econômicos; e benefícios operacionais e tecnológicos. Os autores observaram que os resultados do grupo “benefícios políticos e sociais” foram percebidos pelos entrevistados como aqueles de maior importância, dentre os quais se destacam: acesso aos dados por qualquer cidadão; possibilidade de escrutínio dos dados; participação e engajamento do cidadão; melhoria dos processos de formulação de políticas públicas; melhoria dos serviços públicos; criação de serviços inovadores; maior visibilidade aos provedores dos dados; estímulo ao desenvolvimento do conhecimento; descoberta de novas perspectivas no setor público. Quando perguntados pelas razões preponderantes para que sejam incentivadas as políticas de abertura de dados, os entrevistados apontaram a “ampliação da transparência” e a “melhoria dos mecanismos de *accountability*” (ANGELI, 2016).

3 “Nos Estados Unidos da América, a legislação sobre o direito de acesso à informação está consolidada no *Freedom of Information Act* (Foiá), que data de 1966. A Lei abrange o Poder Executivo federal e estabelece as normas de caráter administrativo e procedimental. Trata-se de uma norma de caráter administrativo, com foco nos procedimentos, prazos e meios de acesso à informação. A estrutura e a linguagem utilizada na norma são técnicas, voltadas para orientação mais da burocracia que do cidadão” (PAES, 2011, p.410).

LAI no Brasil e pesquisas precedentes

Michener (2015) demonstra que o Brasil possui uma infraestrutura de transparência muito sofisticada, e que nesse caso a imposição da LAI foi positiva, além disso, é um dos quatro países da América Latina que possui plataformas online para disponibilizar informações. Angeli (2016) demonstra que o Brasil conta com um histórico de política que precederam a LAI, então é possível que essas políticas tenham criado uma cultura de transparência, permitindo que logo ao entrar em vigor já passasse a ser utilizada pelos cidadãos.

A LAI entrou em vigor em novembro de 2011, por intermédio da Lei nº 12.527/2011 que “regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas”. Sua utilização pode ser a nível federal, estadual e municipal⁴. A lei apregoa que: todos devem ter acesso a qualquer informação, com exceção das informações sigilosas⁵. Mas desde a Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso XXXIII, já estava expresso que as informações do governo deveriam ser abertas à população, todavia como o que está expresso na CF são normas programáticas seria necessária a criação de leis infraconstitucionais para a efetivação dessas normas.

A primeira lei infraconstitucional foi a Lei complementar n. 101, de 2000 que complementou a Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a questão da transparência em meios eletrônicos, como “(...) planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como das prestações de contas e dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal (...)”. Posteriormente criou-se outra lei complementar, a n. 131 em 2009 sobre a transparência na gestão fiscal, no que se refere ao orçamento público. Ademais, em 2004 o governo federal havia criado o “Portal da Transparência” e após a implementação dessas leis complementares, estados e municípios passaram a criar outros portais que visavam a disseminação de informações dos órgãos públicos, como Portal de Convênios, Portal Brasil e outros (ANGELI, 2016, p.30).

Angeli (2016) apregoa que em função da criação dessas leis supramencionadas, os municípios, estados e toda a federação passaram a se habituar em alguma medida com a transparência, por isso após a criação da LAI em novembro 2011, iniciou-se o período de *vacatio legis*, que em alguns países duraram anos, como é o caso do Reino Unido (cinco anos) e no Brasil, em 180 dias iniciou-se a vigência da lei (maio de 2012). Então, ainda que o Brasil tenha sido um dos últimos países democráticos a criar uma lei voltada à transparência, logo que se iniciou a vigência, parte da população passou a fazer uso dos portais e-SIC.

4 Para mais informações acessar: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Disponível em: <http://acessoainformacao.talisma.to.gov.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

5 O requerente da LAI não precisa explicar os motivos de sua solicitação; toda a prestação de informações será gratuita, salvo em casos em que a reprodução dos dados tenha algum custo; os pedidos devem gerar um protocolo e, por intermédio dele, é possível verificar todo o processo até sua finalização. “Quanto à tramitação dos requerimentos de acesso, vale destacar o detalhamento trazido pela Lei, que garante ao requerente o direito de obter o teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia. Mas inova a Lei especialmente na seção sobre recursos, que cria uma instância recursal procedimental à parte. Nessa seção foi determinado à Controladoria-Geral da União (CGU) que delibere sobre: a negativa do acesso à informação não classificada como sigilosa; sobre a qualidade da decisão de negativa de acesso à informação; a qualidade dos procedimentos de classificação de informação sigilosa; e sobre os prazos descumpridos ou outros procedimentos previstos na Lei” (PAES, 2011, p.414).

Por outra perspectiva, autores como Paes (2011) entendem que antes da LAI o Brasil contava apenas com leis dispersas sobre o direito à informação e, em função disso, havia múltiplas interpretações sobre cada ordenamento jurídico, causando prejuízos na transmissão de informações, acarretando ao país uma situação de inferioridade em relação aos demais países já com legislações bem consolidadas. Contudo, havia questões problemáticas logo na implementação da lei, que deixava grande quantidade de dados disponíveis, mas não se preocupava com a qualidade ou a forma de publicação desses dados. Ainda que o texto da LAI tenha uma só legislação, todas as disposições inseridas anteriormente em leis dispersas, sugeriram a revogação de normas conflitantes garantindo, assim, uma melhor e mais facilitada aplicação da lei (PAES, 2011).

Ainda que não exista uma vasta literatura sobre o tema, especialmente que investigue a LAI em universidades federais, como é o propósito desse artigo, os trabalhos precedentes, mesmo aqueles realizados pouco tempo após o início da vigência da lei, contaram com uma quantidade de observações bastante significativa para suas análises.

Como por exemplo, a pesquisa realizada por Angeli (2016) que pretendeu verificar quem é o cidadão que demanda acesso à informação no Brasil, e quais os fatores que explicam o uso do direito de acesso a informações públicas. Foram analisados todos os órgãos e entidades do poder executivo federal do início da vigência da lei até agosto de 2016. A amostra foi composta por 203.521 indivíduos e a unidade de análise eram os próprios cidadãos⁶. A finalidade da pesquisa foi traçar o perfil dos solicitantes e verificar a relação entre esse perfil e o uso da LAI. Através das análises os dados mostraram que o perfil de indivíduo que mais faz solicitações seria de um: “homem de aproximadamente 42 anos de idade, nível superior completo, profissão diferente das oferecidas no cadastro, residente na região sudeste do país” (p.38). Para compreender mais especificidades do perfil dos solicitantes a autora também realizou alguns testes de resíduos padronizados e constatou que homens com ensino médio e superior utilizam mais a lei de acesso à informação (LAI) do que mulheres com a mesma escolaridade, todavia existe uma maior concentração de mulheres pós-graduadas que utilizam a LAI mais do que homens com a mesma escolaridade (ANGELI, 2016).

Já Medeiros *et al.* (2014) demonstra que as leis de acesso à informação servem como um mecanismo de controle democrático, pois auxiliam para que o interesse privado não se sobressaia aos interesses públicos. Isto é, à medida que os agentes públicos podem ser observados com constância, tendem a agir em conformidade com o cargo ocupado. Partindo do pressuposto de que a corrupção seria um desvio dos deveres formais impostos pela função pública, que advém de um arranjo político que inclui diversos fatores à exemplo da falta de transparência, os autores que a LAI representa são um avanço ao direito de acesso à informação, mas somente

6 Foram excluídos da pesquisa: pessoas jurídicas, pois a unidade de análise eram os indivíduos, bem como os cadastros dos solicitantes que não preenchiam a maior parte das informações pessoais. Pois O § 3o do Art. 10 da Lei de Acesso diz que “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (BRASIL, 2011).

esse mecanismo não é suficiente para combater a corrupção, mostra-se essencial a criação do que os autores chamam de “consciência cidadã” (Medeiros *et al.*, 2012, p. 71).

Tendo em vista as pesquisas supramencionadas no Brasil, pretende-se realizar igualmente uma análise sobre a LAI a nível nacional para verificar sua inserção em instituições de ensino superior e responder aos objetivos propostos. Acredita-se que seja interessante realizar essa análise na área da Comunicação, mais especificamente a Comunicação Política e voltada a Cidadania, conforme argumentos apresentados na seção introdutória.

Metodologia

Após a implementação da Lei 12.527, em 2012, foram criados, no Brasil, portais que facilitam o acesso à informações, como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Mais precisamente, o portal e-SIC possibilita que pessoas físicas ou jurídicas “[...] encaminhe[m] pedidos de acesso à informação, acompanhe[m] o prazo e receba[m] a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal”⁷. Além disso, a plataforma também disponibiliza, anualmente, relatórios com dados sobre as solicitações realizadas a diferentes instituições federais.

Na investigação ora apresentada foram analisados os relatórios do referido portal, entre 2012 e 2019, sobre os pedidos direcionados às cinco melhores Universidades Federais brasileiras⁸. Argumenta-se que, embora não seja uma amostra representativa de todas as instituições públicas de ensino do país, tal escolha pode providenciar pistas sobre a relação entre as universidades públicas brasileiras e os mecanismos de transparência vigentes no país – vale acentuar que o recorte temporal do estudo, por considerar todo o período desde a implementação da medida, oferece uma cobertura significativa sobre o perfil dos solicitantes de informações de universidades federais ao longo do tempo.

As cinco melhores universidades (Quadro 1) foram selecionadas de acordo com o Índice Geral de Cursos (IGC) de 2017, publicado pelo MEC, em 2018⁹. O IGC se trata de um dos principais indicadores de qualidade que avalia as Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil (BITTENCOURT, *et al.*, 2009). Seu cálculo é realizado anualmente e leva em conta uma profusão de variáveis que impactam o resultado final do índice como, por exemplo, o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) de cada entidade, o número de matrículas e a média do conceito dos programas de pós-graduação das instituições, e a distribuição de estudantes entre variados

7 Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior>>. Acesso em: 23 out 2023. Utilizou-se o relatório atualizado nomeado como “IGC 2017|7z” filtramos por: 1º organização: colocou-se Universidade, 2º categoria administrativa: colocou-se Pública Federal. A planilha está no apêndice digital.

8 A opção pelas cinco melhores instituições se deu visando proporcionar uma melhor comparação entre as entidades envolvidas, o que seria menos viável com um número muito grande de universidades. Contudo, não se exclui a possibilidade de agregar informações de outras instituições em pesquisas futuras.

9 No momento da escrita do presente artigo já se encontrava disponível a versão 2018 do IGC, publicada em 2019. Todavia, a análise aqui empreendida teve início antes da publicação do referido índice mais atualizado. Logo, os dados mais recentes à época, 2017.

níveis de ensino¹⁰. A despeito das críticas direcionadas a este mecanismo de avaliação em sua origem (BARREYRO, 2008; DIAS SOBRINHO, 2008), o IGC, atualmente, trata-se de uma ferramenta fundamental para o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados pelas IES e do prestígio atribuído a cada entidade (apesar de não ser o único indicador disponível) (CERVI; BLÜMKE, 2019).

Quadro 1 – Índice Geral dos Cursos (IGC) (2017) das cinco Universidades analisadas

	Instituição	Sigla	Nota
1	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	4,31
2	Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	4,22
3	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	4,15
4	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	4,09
5	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	4,07

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do IGC (2017) do Ministério da Educação (2020).

A coleta do material foi realizada manualmente através do acesso direto ao site do portal. Os relatórios analisados vão de 2012 até 2019¹¹, contemplando um total de oito anos de informações¹². Os relatórios disponibilizam um conjunto de dados sobre as características dos pedidos dirigidos às instituições federais, divididos entre quatro dimensões: (i) quantidade de pedidos de acesso à informação; (ii) situação e características dos pedidos de acesso à informação; (iii) resposta aos pedidos de acesso à informação; e (iv) perfil dos solicitantes.

O estudo considera as variáveis destas quatro dimensões as que mais se mostraram importantes para os objetivos e perguntas da pesquisa. As variáveis são: (i) profissão dos solicitantes; (ii) escolaridade dos solicitantes; (iii) sexo; (iv) origem; (v) tema das solicitações; (vi) número de pedidos em cada instituição entre 2012 e 2019. As categoriais de cada uma destas variáveis não são de responsabilidade dos autores da presente investigação. O próprio sistema do portal fornece aos solicitantes as opções para que estes se enquadrem nas categorias mais alinhadas às suas características.

A análise dos dados, mais exatamente, é feita através de estatística descritiva, buscando avaliar as especificidades que mais se destacam em cada uma das variáveis elencadas acima.

10 Tornando o indicador um dos mais amplos quando se trata da análise do ensino superior no país. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indice-geral-de-cursos-igc>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

11 Na data de desenvolvimento da pesquisa e do manuscrito.

12 Os relatórios de 2012, de todas as universidades, oferecem os dados a partir de maio daquele ano. Os meses anteriores não se encontram disponíveis por se tratar do período de implementação da medida.

Apresentação dos resultados

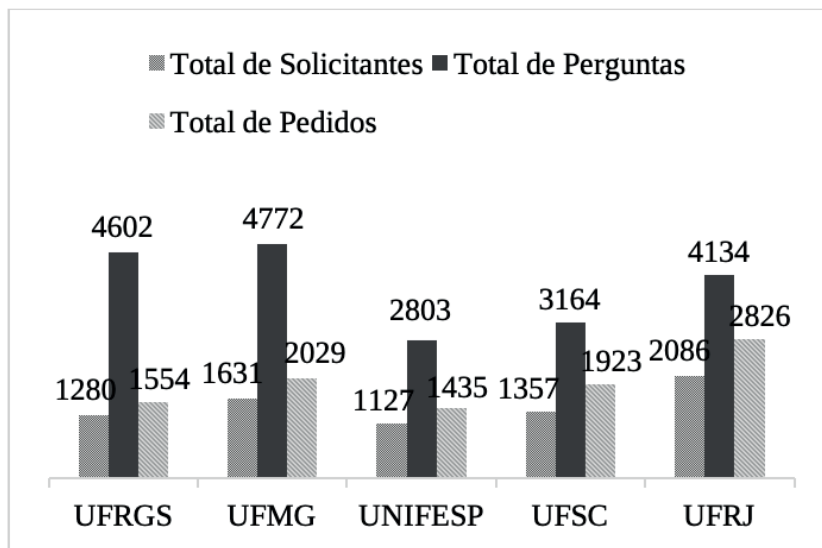
Em um primeiro momento, no Gráfico 1 destacam-se três informações sobre as universidades em análise: o total de solicitantes (pessoas físicas e jurídicas¹³); o total de perguntas; e o total de pedidos recebidos por cada instituição através dos mecanismos disponíveis no portal e-SIC, entre 2012 e 2019. O total de solicitantes se refere ao número de indivíduos que fizeram indagações às instituições de ensino. O total de perguntas se trata da quantidade de perguntas feitas em cada pedido (um mesmo pedido pode conter mais de uma questão). Já o total de pedidos diz respeito ao conteúdo das solicitações, por exemplo, pode haver um único pedido sobre profissionais da educação, mas com perguntas sobre a idade e sobre os salários dos docentes de uma entidade.

Avaliando as principais informações contidas no gráfico, nota-se uma baixa variação no número de solicitantes entre as universidades, com uma média de aproximadamente 1500 indivíduos. A instituição com mais solicitantes no período analisado é a UFRJ (2086), acompanhada da UFMG (1631), UFSC (1357), UFRGS (1280) e UNIFESP (1127).

Em todas as entidades o número de pedidos supera o número de solicitantes; enquanto o número de perguntas, por sua vez, supera o número de pedidos. Isso significa que, em todos os casos, a maior parte dos indivíduos que indagam as universidades procuram informações sobre mais de um conteúdo e aproveitam para realizar mais de uma pergunta. A respeito das perguntas, a instituição mais indagada é a UFMG (4772), seguida da UFRGS (4602), UFRJ (4134), UFSC (2803) e UNIFESP (3164). Tratando-se da quantidade de pedidos, a UFRJ apresenta o maior valor entre as universidades (2826). A UFMG aparece em segundo lugar (2029), acompanhada da UFSC (1923), UFRGS (1554) e UNIFESP (1435). Interessante constatar que a UNIFESP, instituição sediada no maior centro populacional e econômico do país, é a menos indagada nas três dimensões (Gráfico 1).

13 As solicitações no portal e-SIC podem ser feitas tanto por pessoas físicas quanto jurídicas. A presente análise considera somente as pessoas físicas na investigação por se tratarem da maior parte do grupo de solicitantes e porque temos a intenção de escrever sobre o perfil do entrevistado.

Gráfico 1 – Total de solicitantes, perguntas e pedidos entre 2012 e 2019 por universidade



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da LAI (2020).

Como o objetivo é avaliar o perfil, no geral, de quem solicita informações de Universidades Federais, providencia-se o cálculo da média de indivíduos que se enquadram nas categoriais oferecidas pelo portal em três variáveis específicas: profissão; sexo; e escolaridade (tendo em vista as cinco universidades juntas) (Tabela 1). Defende-se que a média pode ofertar uma visão mais aprimorada sobre a concentração de casos em cada variável. Além disso, praticamente não há diferenças entre as instituições quando se avalia essas três variáveis e cada uma, separadamente.

Tabela 1 – Média entre as instituições do perfil dos solicitantes (profissão, sexo e escolaridade)

Profissão	N – média	Sexo	N – média
Servidor público federal	426	Masculino	726
Estudante	279	Feminino	639,2
Professor	102,2	Não informado	99,4
Pesquisador	85,6	Total	7323
Empregado – Setor privado	82,6		
Servidor público estadual	45	Escolaridade	N – média
Profissional liberal/Autônomo	42,2	Superior	1109
Jornalista	30,2	Médio	208,2
Servidor público municipal	41,8	Fundamental	17,4

Empresário/Empreendedor	18,4	Não informado	127,8
Membro de partido político	1,25	Sem instrução	5,5
Outros	71,2	Total	7373
Não informado	172	-	-
Total	7323	-	-

Nota: O total de solicitantes no período investigado foi de 7481, assim como pode se perceber se somados os valores descritos no Gráfico 1. Entretanto, 158 solicitações foram realizadas por pessoas jurídicas, sendo separadas da análise apresentada na tabela acima e na seguinte.

Fonte: elaborado pela autora (2020).

É possível identificar um perfil bem delimitado de solicitantes. Em sua maioria, os indivíduos que solicitam informações das Universidades Federais em tela são servidores públicos federais, estudantes, professores e pesquisadores. Embora haja apenas uma pequena diferença, a maior parte das indagações é realizada por pessoas do sexo masculino. Por fim, os solicitantes possuem, majoritariamente, o nível superior completo (para fins de análise foram agregados os níveis de graduação e pós-graduação disponíveis separadamente nos relatórios).

No que diz respeito à origem das solicitações (Tabela 2), optou-se por investigar este aspecto separadamente entre as universidades. A escolha se justifica por tal característica apresentar maiores diferenças entre as instituições quando analisada em separado – o que não ocorreu quando apreciadas as variáveis abordadas na tabela anterior. A principal informação contida na tabela em questão se trata do fato de que a maior parte das solicitações dirigidas às instituições de ensino são feitas por indivíduos pertencentes a mesma região da entidade indagada (quando se analisa os dados por estado, nota-se, também, que as solicitações são feitas, em sua maioria, por indivíduos do mesmo estado da universidade).

Tabela 2 – Origem dos solicitantes de cada universidade analisada

UFRGS		UFMG		UNIFESP		UFSC		UFRJ	
Origem	N (%)	Origem	N (%)	Origem	N (%)	Origem	N (%)	Origem	N (%)
Sul	587 (46,5)	Sudeste	930 (58,3)	Sudeste	669 (60,8)	Sul	598 (45,2)	Sudeste	1383 (67,7)
Sudeste	211 (16,7)	Nordeste	204 (12,8)	Nordeste	131 (11,9)	Sudeste	221 (16,7)	Nordeste	180 (8,8)
Nordeste	171 (13,5)	Centro-Oeste	140 (8,7)	Centro-Oeste	103 (9,3)	Nordeste	169 (12,8)	Centro-Oeste	119 (5,8)
Centro-Oeste	119 (9,4)	Sul	77 (4,8)	Sul	66 (6)	Centro-Oeste	131 (9,9)	Sul	110 (5,4)

UFRGS		UFMG		UNIFESP		UFSC		UFRJ	
Origem	N (%)	Origem	N (%)	Origem	N (%)	Origem	N (%)	Origem	N (%)
Norte	43 (3,4)	Norte	46 (2,9)	Norte	21 (1,9)	Norte	50 (3,8)	Norte	42 (2)
Outros países	10 (0,7)	Outros países	9 (0,5)	Outros países	9 (0,8)	Outros países	9 (0,7)	Outros países	18 (0,9)
Não informado	121 (9,6)	Não informado	190 (11,9)	Não informado	101 (9,2)	Não informado	145 (10,9)	Não informado	190 (9,3)
TOTAL	1262 (100)	TOTAL	1596 (100)	TOTAL	1100 (100)	TOTAL	1323 (100)	TOTAL	2042 (100)

Nota: as solicitações realizadas por pessoas jurídicas se distribuíram da seguinte maneira entre as instituições: UFRGS (18), UFMG (35), UNIFESP (27), UFSC (34), UFRJ (44). Fonte: Elaboração própria (2020).
Fonte: elaborado pela autora (2020).

O tema predominante nas perguntas direcionadas às universidades é Educação. Entretanto, há algumas distinções quando se considera a UNIFESP. Esta entidade também apresenta um número expressivo de perguntas que se enquadram nas categoriais referentes à Trabalho, com 23,4% dos casos, e Governo e Política, com 20% dos acionamentos¹⁴.

Tabela 3 – Temas das solicitações por universidade

TEMAS	UFRGS	UFMG	UNIFESP	UFSC	UFRJ
	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
Agricultura, Extrativismo e Pesca	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	1 (0)
Ciência, Informação e Comunicação	28 (2)	67 (3,8)	43 (3,7)	8 (0,4)	153 (5,5)
Comércio, Serviços e Turismo	5 (0,3)	4 (0,2)	0 (0)	7 (0,3)	5 (0,2)
Cultura, Lazer e Esporte	0 (0)	8 (0,4)	0 (0)	1 (0)	0 (0)
Defesa e Segurança	2 (0,1)	11 (0,6)	0 (0)	1 (0)	0 (0)
Economia e Finanças	22 (1,5)	125 (7)	27 (2,3)	21 (1,1)	15 (0,5)
Educação	1177 (85,2)	1535 (86,8)	561 (48,7)	1761 (94)	2471 (89)
Governo e Política	12 (0,8)	0 (0)	231 (20)	0 (0)	16 (0,6)
Habitação, Saneamento e Urbanismo	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)

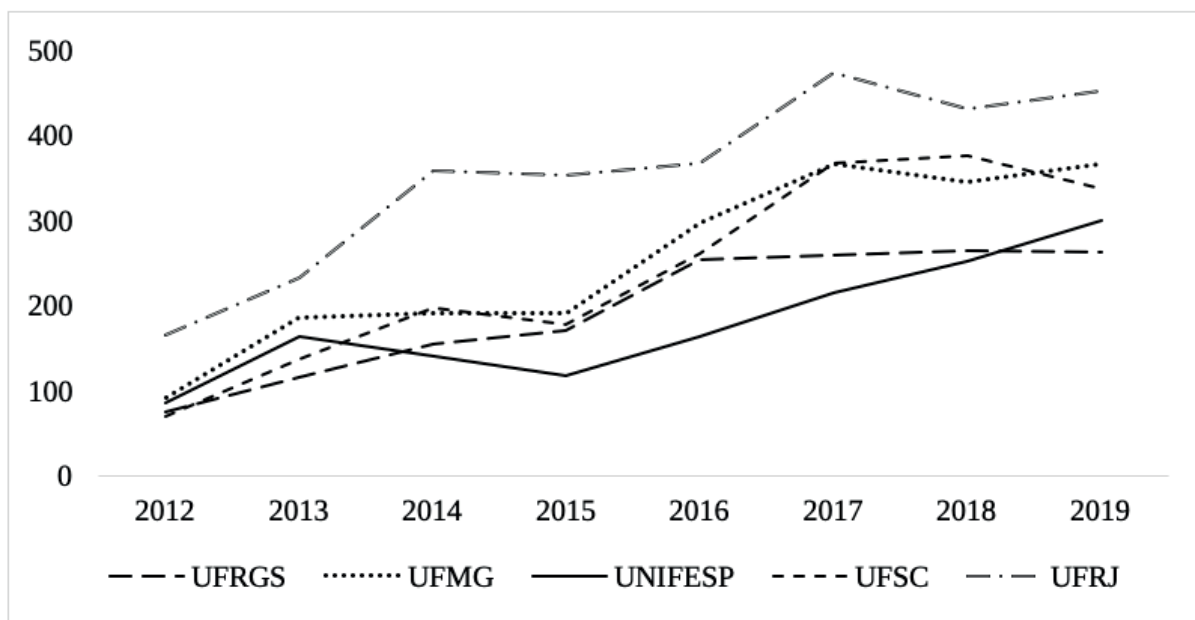
14 É válido destacar, novamente, que as categorias da tabela abaixo são as categoriais já disponíveis nos relatórios consultados. Os autores somente agregaram os valores associados aos anos investigados, não tendo nenhuma responsabilidade no processo de criação das categoriais – o próprio portal disponibiliza essas possibilidades para que os indivíduos se enquadrem.

TEMAS	UFRGS	UFMG	UNIFESP	UFSC	UFRJ
	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
Justiça e Legislação	18 (1,3)	1 (0)	5 (0,4)	0 (0)	4 (0,1)
Meio Ambiente	4 (0,2)	0 (0)	4 (0,3)	0 (0)	1 (0)
Pessoa, Família e Sociedade	8 (0,6)	6 (0,3)	11 (0,9)	7 (0,3)	2 (0)
Relações Internacionais	3 (0,2)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)
Saúde	0 (0)	9 (0,5)	0 (0)	1 (0)	8 (0,3)
Trabalho	94 (6,8)	2 (0,1)	270 (23,4)	60 (3,2)	98 (3,5)
Transporte e Trânsito	7 (0,5)	0 (0)	0 (0)	4 (0,2)	0 (0)
TOTAL	1381 (100)	1768 (100)	1152 (100)	1873 (100)	2774 (100)

Fonte: elaborado pela autora (2020).

Por fim, há crescimento significativo no número de pedidos direcionados às instituições ao longo do tempo, em todos os casos (Gráfico 2). Tal aspecto indica maior utilização, no decorrer do tempo, dos mecanismos disponibilizados pela LAI, como o portal e-SIC, para promover indagações às instituições públicas de ensino em tela. Além disso, o resultado pode indicar maior familiarização de parte da sociedade com as novas ferramentas atualmente disponíveis.

Gráfico 2 – Distribuição de pedidos através do portal e-SIC por ano e universidade



Fonte: elaborado pela autora (2020).

No próximo tópico, providencia-se uma discussão e conclusão sobre os achados da pesquisa à luz da literatura pertinente ao tema.

Discussão e conclusões

Iniciamos o artigo com a realização da diferenciação entre transparência, publicidade e *accountability* para que fosse possível compreender tanto as literaturas que tratam esses termos de maneira uníssona, quanto as que utilizam cada termo para representar uma parte do processo da transparência ao acesso dos dados públicos. Através desse tópico foi possível inferir que independente da abordagem teórica, o âmago da questão é a efetivação do acesso de dados públicos pela população.

Acontece que mesmo quando os dados são postos publicamente em formato facilitado não são todos os cidadãos que o acessam. Embora a discussão sobre a transparência tenha dado vazão a criação da Lei de Acesso à Informação, que atualmente já existe na maior parte dos países democráticos, percebemos que no Brasil ainda não existe uma cultura popular de pedidos de informações as instituições públicas alvos dessa pesquisa, por exemplo.

O artigo teve como objetivo traçar o perfil dos solicitantes, investigar quais temas são solicitados e a análise da quantidade de pedidos desde a criação da LAI até o ano de 2019. A análise ocorreu em relação a cinco Universidades Federais selecionadas a partir do Índice Geral de Cursos (ICG) publicado pelo MEC em 2018, e as análises foram referentes ao lapso temporal de oito anos, desde maio de 2012 a 2019, pois era o último ano completo. A técnica escolhida foi a descritiva, a partir das variáveis de interesse.

Os resultados demonstraram que a instituição que possuiu maior número de solicitações é a UFRJ, seguida por UFMG, USFC, UFRGS, e UNIFESP, constatamos também, que existem solicitantes que fazem mais de uma solicitação, já que o número de solicitações é nas cinco instituições maior que o número de solicitantes. Em relação ao perfil do entrevistado, constatamos que são indivíduos do sexo masculino, com escolaridade alta (ensino superior) e são majoritariamente servidores públicos. Portanto, nossa hipótese de pesquisa foi confirmada, e realmente existe um grupo predominante que utiliza a LAI, em detrimento de outros grupos. Ainda que a média de mulheres que solicitam não seja tão inferior a dos homens. Respondendo a última questão proposta, o tema mais solicitado é a educação, todavia, temas como governo e política, bem como trabalho, também apresentem porcentagens significantes.

Não foi possível investigar os motivos pelos quais pessoas que não possuem o sexo feminino, escolaridade média ou baixa e com profissões diferentes de servidor público, solicitam menos através da LAI ou então não solicitam, porque para isso seria necessário outro tipo de pesquisa *Common Survey* a uma amostra da população para saber os motivos por não realizarem solicitações através da LAI.

Através do artigo, concluímos que a Lei de Acesso à Informação foi um avanço para a legislação nacional, para a conformação a comunidade internacional, mas somente a norma

não é suficiente para gerar real acesso a informação. É necessário que existam ações advindas do poder público para formação dos cidadãos quanto o direito ao conhecimento do que ocorre na esfera pública, no que tange a federação, os estados e seus municípios. Essa é uma das maneiras de aumentar a confiança nas instituições. Ademais, se faz necessário mais pesquisas que investiguem o não uso da LAI por determinados grupos, e somente através desse dado é que políticas podem ser criadas no sentido de incentivo para o uso mais abrangente da lei.

Referências

- ACESSO À INFORMAÇÃO - Governo Federal, **Principais aspectos da LAI**. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>. Acesso em: 15 mai 2019.
- ANGELI, A. E. Transparência e acesso à informação: quem é o cidadão que demanda a abertura de informações públicas no Brasil? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 2, p. 23-45, 2016.
- BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 863-868, 2008.
- BAUME, S.; PAPADOPOULOS, Y. Transparency: from Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based scepticism. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 21, n. 2, p. 169-192, 2018.
- BITTENCOURT, H. R.; CASARTELLI, A. O.; RODRIGUES, A. C. M. Sobre o Índice Geral de Cursos (IGC). **Avaliação**, v. 14, n. 3, p. 667-682, 2009.
- CERVI, C.; BLÜMKE, A. C. Avaliação da evolução do índice geral de cursos - IGC das instituições de ensino superior de Santa Catarina. **GUAL**, v. 12, n. 1, p. 162-182, 2019.
- DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 817-825, 2008.
- ETZIONI, A. The limits of transparency. In: ALLOA, E.; THOMÄ, D. **Transparency, Society and Subjectivity**. London: Palgrave Macmillan, p. 179-201, 2018.
- ÍNDICE GERAL DE CURSOS (IGC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP-MEC), 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores-de-qualidade/resultados>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Finanças Públicas, Democracia e Instrumentos de Accountability. FGV-EAESP/GVPESQUISA. **Relatório de pesquisa N° 31**, 2004. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/financas-publicas-democracia-e-instrumentos-de-accountability>. Acesso em: 23 de out de 2023.
- MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. *Revista Informação*, v. 19, n. 1. 2014. p. 55 – 75
- MICHENER, G. Assessing freedom of information in latin america a decade later: Illuminating a transparency causal mechanism. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 3, p. 77-99, 2015.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portal da Universidade Federal de Lavras (ano base: 2018)**. Disponível em: <https://ufra.br/acao-a-informacao/10-institucional/sobre-a-ufra/12848-ufra-em-numeros>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- MOORE, S. Towards a Sociology of Institutional Transparency: Openness, Deception and the Problem of Public Trust. **Sociology**, v. 52, n. 2, p. 416-430, 2018.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público Brasília**, n. 62, v. 4, p. 407-423, 2011.

Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes, e-SIC. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em: 15 maio 2019.

RELLY, J. E., SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. **Government Information Quarterly**, v.26 n. 21, p. 148-157, 2009 Doi:10.1016/J.GIQ.2008.04.002

TEJEDO-ROMERO, F.; DE ARAUJO, J. F. F. E. Determinants of local governments' transparency in times of crisis: evidence from municipality-level panel data. **Administration & Society**, v. 50, n. 4, p. 527-554, 2018.

Sobre a autora

Naiara Sandi Almeida Alcantara

Doutora em Ciência Política (UFPR), com pós-doutorado em Ciência Política (UFPA). E-mail: nayara_sandy@hotmail.com.

Disponibilidade de dados

Os dados que suportam a pesquisa estão disponíveis em repositório público, com ou sem DOI: <https://github.com/NaiaraSandi1995/ART.INTERCOM/tree/main>

Conflito de interesse

A autora declara que não há conflito de interesse.

Dados editoriais

Recebido em: 16/09/2020

Aprovado em: 20/10/2023

Editora responsável: Maria Ataíde Malcher

Assistente editorial: Aluzimara Nogueira Diniz, Julia Quemel Matta, Suelen Miyuki A. Guedes e Weverton Raiol

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença **Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY)**. Os autores retêm todos os direitos autorais, transferindo para a Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação o direito de realizar a publicação original e mantê-la sempre atualizada.

