

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

ANDERSON BATISTA DE OLIVEIRA

Transparência Passiva e o gerenciamento de recursos orçamentários nos Institutos Federais
de Ensino

ORIENTADOR: PROF. DR. CARLOS ALBERTO GRESPAN BONACIM

RIBEIRÃO PRETO

2023

Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Fabio Augusto Reis Gomes
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim
Chefe do Departamento de Contabilidade

Prof. Dr. Marcelo Botelho da Costa Moraes
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

ANDERSON BATISTA DE OLIVEIRA

Transparência Passiva e o gerenciamento de recursos orçamentários nos Institutos Federais
de Ensino

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Corrigida. A original encontra-se disponível na FEA-RP/USP.

ORIENTADOR: PROF. DR. CARLOS ALBERTO
GRESPLAN BONACIM

RIBEIRÃO PRETO

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Anderson Batista de

Transparência Passiva e o gerenciamento de recursos orçamentários nos Institutos Federais de Ensino. Ribeirão Preto, 2023.

80 p. : il. ; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Controladoria e Contabilidade.

Orientador: Bonacim, Carlos Alberto Grespan.

1. Transparência. 2. Transparência Passiva. 3. Acesso à Informação. 4. Informação Pública. 5. Institutos Federais de Ensino.

Nome: Oliveira, Anderson Batista de

Título: Transparência Passiva e o gerenciamento de recursos orçamentários nos Institutos Federais de Ensino.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

“Nunca deixe que lhe digam
que não vale a pena acreditar no sonho que se tem
Ou que seus planos nunca vão dar certo
Ou que você nunca vai ser alguém”

Renato Russo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, eu agradeço a Deus, pois ele se faz presente em tudo, e pela grande dádiva que é a vida;

À minha família, agradeço pelo apoio e pelo incentivo, em especial à minha mãe Imaculada, por ser o princípio da construção do meu ensinamento, ao meu irmão que sempre foi uma referência no meu progresso na busca pelo conhecimento e, por fim, à minha esposa Máira, por toda ajuda e compreensão nessa jornada que resolvemos trilhar juntos como casal e como estudantes;

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim, por ter acreditado neste projeto e me apoiado na escolha do tema, bem como pelas orientações e pelos direcionamentos para conclusão deste trabalho;

Agradeço, também, ao corpo docente e aos funcionários da FEA-RP, sobretudo aos que fazem parte do PPGCC, pelo apoio e suporte acadêmico;

Aos Institutos Federais que responderam aos pedidos de acesso aos dados para elaboração desta pesquisa;

Aos meus colegas de trabalho do IFSP, em especial Karina e Lorena, por terem “segurado as pontas” enquanto eu estava com redução de jornada para me dedicar ao mestrado;

Por fim, a todos os que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

RESUMO

Oliveira, A. B. (2023). *Transparência Passiva e o gerenciamento de recursos orçamentários nos Institutos Federais de Ensino*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

O dever de cumprimento com a transparência passiva das informações públicas tem sido observado pelas entidades ligadas ao setor público? Será possível evidenciar uma correlação entre a gestão de recursos públicos e as entidades que apresentam maior ou menor índice de cumprimento com a transparência passiva? O presente estudo teve por objetivo avaliar o dever de cumprimento com a transparência passiva em mais de 600 Institutos Federais de Ensino, localizados em todas as regiões do Brasil. Além disso, buscou-se verificar a existência de uma correlação entre o gerenciamento de recursos públicos relacionados a diversos contratos de terceirização de serviços e os índices de transparência apresentados pelas entidades estudadas. A metodologia utilizada para alcançar o primeiro objetivo da pesquisa consistiu no envio de pedidos de acesso à informação, por meio da plataforma governamental Fala.BR, e na avaliação dessas respostas com base em três métricas já utilizadas em estudos anteriores: (1) taxa de respostas (número de pedidos respondidos/número de pedidos enviados), (2) prazos (tempo, em dias, que o órgão levou para responder) e (3) taxa de precisão das respostas (número de pedidos considerados minimamente precisos/número de respostas recebidas). O segundo objetivo foi alcançado a partir dos resultados obtidos da avaliação do cumprimento com o dever com a transparência pública, bem como por meio de acesso aos dados de execução orçamentária dos contratos objetos de estudo, cujas informações foram utilizadas para extrair as variáveis índice médio de transparência e média percentual de acuidade. A partir dessas variáveis, foi realizado um teste de correlação de Pearson para mensurar a direção e o grau da relação linear entre as duas variáveis quantitativas. Os resultados relacionados ao primeiro objetivo demonstraram que a taxa de respostas precisas, das informações requisitadas, foi de 25%, enquanto 18% foram classificadas como minimamente precisas e 57% como não precisas. Um dado relevante desta análise evidenciou que a maioria das respostas classificadas na condição de “não precisas” estão relacionadas ao processo de controle dos serviços contratados. No que tange aos resultados do segundo objetivo, os dados demonstraram que as variáveis não apresentam grau de dependência entre si, pois os valores resultantes do teste de correlação de Pearson indicam uma relação fraca entre as variáveis testadas. A partir dos resultados obtidos, é possível concluir que as entidades públicas estudadas apresentaram um baixo número de atendimento aos pedidos de acesso à informação por meio de transparência passiva, tendo em vista que a maioria das solicitações realizadas não foram respondidas com grau mínimo de precisão. Não obstante, verificou-se que não existe correlação entre o grau de cumprimento com as questões legais relacionadas à transparência passiva e o gerenciamento de recursos dos contratos analisados que indiquem maior ou menor acuidade orçamentária a depender do cumprimento (ou não) do direito de acesso à informação pública.

Palavras-chave: Transparência. Transparência Passiva. Acesso à Informação. Informação Pública. Institutos Federais de Ensino.

ABSTRACT

Oliveira, A. B. (2023). *Passive Transparency and the management of budgetary resources in Federal Educational Institutes*. (Master's Dissertation). Faculty of Economics, Administration and Accounting of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto.

Has the duty to comply with passive transparency of public information been observed by entities linked to the public sector? Is it possible to demonstrate a correlation between the management of public resources and entities that have a higher or lower level of compliance with passive transparency? The present study aimed to evaluate the duty of compliance with passive transparency in more than 600 Federal Education Institutes, located in all regions of Brazil. Furthermore, we sought to verify the existence of a correlation between the management of public resources related to various service outsourcing contracts and the transparency index presented by the entities studied. The methodology used to achieve the first objective of the research consisted of sending requests for access to information, through the government platform Fala.BR, and evaluating these responses based on three metrics already used in previous studies: (1) response rate (number of requests responded/number of requests sent), (2) deadlines (time, in days, that the agency took to respond) and (3) response accuracy rate (number of requests considered minimally accurate/number of responses received) . The second objective was achieved based on the results obtained from the assessment of compliance with the duty of public transparency, as well as through access to budget execution data for the contracts under study, whose information was used to extract the variables average index of transparency and average percentage acuity. Based on these variables, a Pearson correlation test was performed to measure the direction and degree of the linear relationship between the two quantitative variables. The results related to the first objective demonstrated that the accurate response rate for the information requested was 25%, while 18% were classified as minimally accurate and 57% as not accurate. A relevant piece of data from this analysis showed that most responses classified as “not accurate” are related to the control process of contracted services. Regarding the results of the second objective, the data demonstrated that the variables do not present a degree of dependence on each other, as the values resulting from the Pearson correlation test indicate a weak relationship between the tested variables. From the results obtained, it is possible to conclude that the public entities studied showed a low number of requests for access to information through passive transparency, considering that most requests made were not responded to with a minimum degree of precision. However, it was found that there is no correlation between the degree of compliance with legal issues related to passive transparency and the management of resources in the contracts analyzed that indicate greater or lesser budgetary acuity depending on compliance (or not) with the right of access to public information.

Keywords: Transparency. Passive Transparency. Access to information. Public Information. Federal Education Institutes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Alguns marcos legais da transparência no Brasil	34
Figura 2 -Influências Internacionais da LRF	36
Figura 3 - Objetivos e Diretrizes da LAI.....	39
Figura 4 - Linha do tempo LGPD.....	41
Figura 5 - Etapas da pesquisa	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de precisão geral.....	57
Gráfico 2 - Taxa de precisão geral por temática.....	58
Gráfico 3 - Taxa de precisão por região	60
Gráfico 4 - Gráfico de dispersão das variáveis “Índice médio de transparência” e “Média percentual de acuidade”.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Institutos Federais por Região.....	44
Tabela 2 - Temáticas e tipo de informações requisitadas.....	46
Tabela 3 - Codificação dada às respostas obtidas	50
Tabela 4 - Limites e prazos legais e prazo médio de resposta.....	55
Tabela 5 - Distribuição do total de informações por região	60
Tabela 6 - Taxa de precisão por temática por região.....	62
Tabela 7 - Prazo médio de resposta por região.....	64
Tabela 8 - Média dos valores empenhados, liquidados e percentual médio da acuidade – Contratos de Apoio Administrativo, Limpeza e Conservação e Vigilância.....	65
Tabela 9 - Índice Médio de Transparência por Instituto	67
Tabela 10 - Coeficiente de correlação de Pearson das variáveis “Índice médio de transparência” e “Média percentual de acuidade”	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Corregedoria Geral da União
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
IFAC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre
IFAL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas
IFAM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
IFAP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
IFB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IFBAIANO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
IFC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFE	Instituto Federal de Ensino
IFES	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo
IFFAR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha
IFFLUMINENSE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense
IFG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
IFGOIANO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IFMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
IFMS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul
IFMT	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
IFNMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
IFPB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
IFPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
IFPR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
IFRJ	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro

IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IFRO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia
IFRR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima
IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
IFS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
IFSC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
IFSP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
IFSPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano
IFSUDESTEMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais
IFSuL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense
IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro
IFTO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	25
2	REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1	As Leis de Acesso à Informação e o Conceito de Transparência Passiva	30
2.2	A Teoria do Formalismo e a Transparência	31
2.3	A Relação entre Transparência e Melhoria na Gestão Pública	32
2.4	Importantes Marcos Legais da Transparência no Setor Público no Brasil	33
2.4.1	Constituição Federal de 1988	34
2.4.2	Lei nº 9.755/1998 – Criação da Homepage	35
2.4.3	Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal	35
2.4.4	Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI)	38
2.4.5	Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD	40
3	METODOLOGIA	43
3.1	Métricas e Definição da Amostra	43
3.2	Fonte de Dados	47
3.3	Procedimentos Metodológicos	48
3.3.1	Estimação dos Dados sobre Transparência Passiva	49
3.3.2	Avaliando a Relação entre Transparência Passiva e o Gerenciamento dos Recursos Orçamentários dos Contratos	51
4	RESULTADOS	54
4.1	Resultados Gerais da Avaliação de Transparência Passiva	54
4.1.1	Taxa de Resposta Geral	54
4.1.2	Prazo Médio de Resposta Geral	55
4.1.3	Taxa de Precisão Geral	56
4.2	Resultados por Região da Avaliação de Transparência Passiva	59
4.2.1	Taxa de Precisão por Região	59
4.2.2	Prazo Médio de Resposta por Região	63
4.3	Resultado da Acuidade Orçamentária Média (Análise Empenho versus Liquidação)	65
4.4	Divisão de Grupos a partir do Índice de Transparência	67
4.5	Correlação entre Índice Médio de Transparência e Média de Acuidade Gerada	68
4.6	Limitações de Acesso às Informações	70
5	CONCLUSÕES	72
	REFERÊNCIAS	75
	APÊNDICE	80

1 INTRODUÇÃO

O cumprimento do dever de disponibilizar informações aos diversos atores da sociedade por meio da transparência passiva é algo que está sendo observado pelas entidades públicas em seus níveis mais específicos? Ou, ainda, a sua ausência pode estar relacionada ao mau gerenciamento de recursos direcionados a determinadas atividades? No primeiro caso, evidências teóricas apontam para uma assimetria existente entre a conduta no mundo real e a norma prescrita que hipoteticamente a regula, mas que, na prática, acaba apenas a legitimando (Riggs, 1964). Enquanto na segunda questão, dados empíricos direcionam para a ideia de que a (falta de) transparência não tem relação direta com a má gestão – ou *performance* governamental (Batista, Rocha & Santos, 2020).

A necessidade de esclarecimentos desses fenômenos tem direcionado o esforço de diversos pesquisadores, seja no âmbito nacional ou internacional, no intuito de contribuir com a literatura acadêmica, bem como direcionar esforços no sentido de melhoria das ações relacionadas à transparência passiva e os seus eventuais impactos nas diversas atividades de gestão das entidades públicas (Michener, Moncau & Velasco, 2015; Raupp & Pinho, 2016; Drehmer & Raupp, 2019; Lima, Abdalla & Oliveira, 2020; Mabillard & Keuffer, 2022). Nesse sentido, este trabalho aborda a regulamentação, no Brasil, da Lei No. 12.527 (Lei de Acesso à Informação [LAI], 2011) e a sua adoção em entidades da esfera federal, focando, especificamente, no cumprimento da transparência passiva (Michener et al., 2015; Raupp & Pinho, 2016; Drehmer & Raupp, 2019; Raupp, 2022).

A abordagem desse tema, quando trazida para o contexto do Brasil, teve sua importância ratificada com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), tendo em vista, à época, a recente saída de um governo ditatorial imposto pelo Regime Militar. A Carta Magna aborda em diversos pontos de sua estrutura constitucional a necessidade da publicidade dos atos públicos e da transparência das ações dos gestores públicos, bem como o direito dos cidadãos a terem acesso a informações pertinentes para o controle social dos recursos públicos (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Todavia, diversos desses dispositivos constitucionais dependiam de legislações específicas para a sua efetividade. Dessa forma, ao longo dos anos seguintes, diversas leis foram elaboradas com a finalidade de garantir o exercício dos direitos constitucionais dispostos na CF/88, dentre esses dispositivos destacam-se a promulgação da Lei Complementar No. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF], 2000) e da LAI.

Destarte, a LAI apresentou como diretriz obrigatória a necessidade da disponibilização das informações públicas em ambientes digitais. Tal entendimento está diretamente relacionado ao crescimento do uso da *internet* e visa estabelecer a transparência das informações como regra, não necessitando a requisição de determinadas informações pela sociedade, visto que elas já estariam disponíveis a todos os interessados.

Inúmeros desafios surgiram a partir desse constante processo de desenvolvimento das normas e das tecnologias como ferramentas de transparência, visto a grande quantidade de informações produzidas no âmbito das instituições públicas. Esses desafios estão intimamente ligados ao conteúdo dessas informações e à forma como elas são disponibilizadas aos diversos usuários da informação, pois uma informação disponível não necessariamente pode ser considerada como transparente. No entendimento de Vishwanath e Kaufmann (1999), para uma informação ser considerada transparente, alguns atributos devem ser observados, como o acesso, a abrangência, a relevância, a qualidade e a confiabilidade.

Quando direcionada essa discussão para o ambiente acadêmico, percebe-se que existe uma maior quantidade de pesquisas focalizadas no estudo da transparência ativa, enquanto as abordagens relacionadas à transparência passiva são mais escassas (Silva, Eirão & Cavalcante, 2015). Apesar da grande relevância atribuída aos estudos relacionados à transparência ativa, alguns pontos são questionados sobre a capacidade das informações disponibilizadas em plataformas digitais atingirem seu real objetivo. Em seu estudo, Michener e Bersch (2013) demonstram preocupação em relação a este ponto, destacando que as informações disponibilizadas pelos governos por meio de transparência ativa e de dados abertos correm o risco de estarem carregadas de vícios relacionados à conveniência e à oportunidade das informações publicizadas pelos gestores públicos, enfatizando que essas informações podem ter sido escolhidas a dedo.

Ainda no contexto acadêmico, a relação existente entre transparência e o seu impacto na gestão dos governantes também foi observada em estudos anteriores (Bentham, 1995; Schedler, 1999; Batista, 2017). Apesar dessa relação, Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012) destacam que existe a possibilidade de os gestores públicos direcionarem suas ações de forma antecipada às ações reflexas da transparência, com vistas a evitar atos que sejam relacionados à má gestão.

Nesse contexto, a utilização da transparência passiva representa uma abordagem mais exigente dos compromissos com o acesso à informação pública de qualidade, tendo em vista que sua origem, a partir da requisição de qualquer cidadão, deriva de uma demanda de informação não antecipada pelos gestores públicos (Michener, Contreras & Niskier, 2018).

Outrossim, Raupp e Pinho (2016) reiteram a evidência de que poucos trabalhos nacionais abordam o tema da transparência passiva, bem como evidenciam a existência de oportunidades de pesquisas sobre o assunto, como forma de contribuir para um diagnóstico situacional de transparência passiva quanto à adequação ou não deste instrumento à legislação.

A partir das observações acadêmicas destacadas, o objetivo deste trabalho é avaliar em que medida a transparência passiva tem sido respeitada e como sua presença (ou ausência) pode impactar no gerenciamento de recursos direcionados a determinadas atividades do cotidiano de instituições públicas em níveis mais específicos, como, por exemplo, no gerenciamento de recursos para pagamento de contratos de serviços terceirizados ao longo de seu ciclo de planejamento, execução e, principalmente, controle. “Apesar de intuitivamente parecer óbvia, a relação entre transparência e desempenho da gestão pública não é automática” (Batista et al., 2020, p. 1384).

Tendo em vista a dificuldade de evidenciar essa relação, esta pesquisa pretende averiguar as duas questões abordadas (e suas interações) a partir de solicitações de acesso à informação de contratos de prestação de serviços terceirizados, no âmbito de entidades de ensino público federal, localizadas em todas as regiões do Brasil. Sendo os pedidos de informação realizados em ambiente eletrônico disponibilizado pela Corregedoria Geral da União (CGU), com o objetivo de testar a transparência passiva dessas instituições e a partir de seus resultados averiguar a relação existente entre o cumprimento do dever de transparência e a gestão dos recursos relacionados a esses contratos.

A averiguação da interação existente entre o compromisso com a transparência passiva e a gestão dos recursos dos contratos se deu a partir de dados econômicos e orçamentários -em suas fases de empenho e liquidação- extraídos da plataforma “Painel do Orçamento Federal”, assim como de documentos gerenciais desses contratos, requisitados às entidades estudadas ou obtidos diretamente em ambientes virtuais (transparência ativa), a partir das respostas encaminhadas pelas instituições. Essa interação será avaliada por meio de um teste de correlação existente entre as variáveis atendimento à transparência passiva e acuidade orçamentária na comparação entre os valores empenhados *versus* os valores liquidados dos contratos, uma vez que os pagamentos pactuados entre as entidades públicas e as empresas contratadas são gerenciados por meio da mensuração entre os serviços pactuados e os resultados efetivamente entregues (previsto x realizado).

A partir dessa avaliação, espera-se verificar se houve diferenças significativas entre os valores de empenho e os de liquidação dos contratos das entidades que disponibilizaram minimamente o acesso às informações requisitadas e àquelas que não atingiram os critérios

mínimos de transparência passiva estabelecidos neste estudo. A observância da diferença dessas duas fases da execução da despesa pública tem relação direta com o gerenciamento dos recursos direcionados aos contratos, pois podem indicar uma economia orçamentária dos recursos empregados. Além disso, ela representa a materialização da ação do agente público no processo de fiscalização dos contratos, cujo um dos objetivos é não onerar os cofres públicos com serviços não prestados em sua completude, com vista a maximizar a *performance* dos recursos empregados pela administração pública.

Assim, a comparação dos resultados obtidos pelos dois grupos visa observar: entidades que apresentaram diferenças no grau de precisão no fornecimento de informações também apresentam diferenças significativas na gestão dos recursos relacionados aos contratos estudados?

As entidades escolhidas como objeto de estudo foram as 633 unidades dos Institutos Federais de Ensino (IFEs), já incluído nesse número suas 38 Reitorias, situadas em todas as regiões do país, tendo em vista que estas instituições de ensino apresentam cursos de nível médio, técnico e superior, modalidades também observadas em algumas entidades de ensino nos níveis municipal e estadual, demonstrando que determinadas características observadas nessas instituições federais também podem se apresentar em entidades de outros níveis de governo (Decreto No. 9.660, 2019; Portaria No. 713, 2021). Todavia, é importante destacar que, apesar de fazerem parte da rede federal de ensino, não estão no escopo do estudo os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e o Colégio Pedro II, visto que a sua nomenclatura diferenciada poderia gerar confusão aos leitores no transcorrer da pesquisa.

Como forma de subsidiar a elaboração do trabalho, foram avaliadas as informações atinentes aos contratos de prestação de serviços terceirizados de apoio administrativo, limpeza e conservação e vigilância dessas organizações, dada às características das contratações desses serviços serem facilmente reproduzidas para o escopo de outras instituições públicas. O período de análise escolhido foi de 2017 a 2021, pois em 2017 foi publicada a Instrução Normativa No. 5/2017 (Instrução Normativa No. 5, 2017), cuja relevância está relacionada à exigência de as entidades públicas federais utilizarem o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) como um mecanismo para medição dos níveis esperados de qualidade da prestação dos serviços contratos pelas instituições no âmbito federal, enquanto o período findo de corte está relacionado ao ano que antecedeu aos pedidos de acesso à informação.

Com o objetivo de responder à questão apresentada relacionada ao cumprimento da transparência passiva, foram avaliados: (1) a taxa de respostas (número de pedidos respondidos/número de pedidos enviados), (2) os prazos (tempo, em dias, que o órgão levou

para responder) e (3) a taxa de precisão das respostas (número de pedidos considerados minimamente precisos/número de respostas recebidas), baseando-se nas mesmas métricas adotadas por Michener et al. (2015). Complementarmente, avaliou-se a relação entre transparência passiva, ou a sua falta, com o gerenciamento dos recursos utilizados nos contratos analisados por meio de um teste de correlação no *software* Stata (versão 14).

No que tange à transparência passiva, os 3 itens destacados acima, serviram como base para avaliar o compromisso institucional com o acesso à informação a partir das diretrizes da estabelecidas na LAI (Lei No. 12.527, 2011). Enquanto os demais dados e informações coletados subsidiaram na avaliação da relação entre o cumprimento com a transparência passiva e o gerenciamento dos recursos destinados aos contratos estudados.

A avaliação dos itens acima parte de um desenho de pesquisa qualitativo e quantitativo e visa contribuir para o debate sobre o direito ao acesso à informação e a eventual relação com a gestão governamental ao trazer novas evidências empíricas, que tratam sobre os fenômenos destacados em entidades específicas na gestão pública. Para esse fim, após esta introdução, as demais partes deste trabalho se organizam da seguinte forma: a) a primeira seção apresenta o debate teórico sobre a relação entre transparência pública e performance governamental; b) a segunda seção apresenta a metodologia; c) a terceira seção apresenta os resultados alcançados; e d) por último, é apresentada conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O debate acerca da política de transparência no setor público ganhou destaque nas últimas décadas, uma vez que a sua adoção estaria relacionada à solução de diversos problemas de ordem democrática (Zuccolotto, Teixeira & Riccio, 2015). Não por acaso, este assunto está cada vez mais em evidência, seja no cenário nacional ou internacional, sobrepondo a sua discussão além do ambiente acadêmico, transformando-se em valor fundamental que transcende seu aspecto legal (Raupp, 2022).

Nesse sentido, Vigoda-Gadot e Meiri (2008) apresentam a transparência como um dos valores fundamentais para o alcance dos objetivos propostos pelo novo modelo de gestão pública (*New Public Management*). Tais valores apresentam como fundamento o foco no cidadão e nos resultados dos serviços oferecidos à sociedade. Slomski, Camargo, Amaral Filho e Slomski (2010) esclarecem que esses fundamentos exigem do gestor público eficiência, transparência e qualidade na prestação dos serviços enquanto agente que promove as funções do Estado.

O apelo por mais transparência por parte dos governos, em diversos países do mundo, culminou em diversas reações, uma das mais comentadas delas foi a aprovação de leis que permitiam o acesso às informações públicas. As expectativas eram altas, uma vez que as leis deveriam aumentar transparência e prestação de contas, com o objetivo de melhorar a qualidade e a compreensão do público sobre a tomada de decisões dos entes governamentais (Mabillard & Keuffer, 2022).

2.1 As Leis de Acesso à Informação e o Conceito de Transparência Passiva

As leis de acesso à informação estabelecem como os órgãos governamentais devem dar transparência de seus atos e fatos de forma proativa e, também, especificam como o governo deve lidar com as solicitações de informação feitas por seus canais de transparência passiva, detalhando as estruturas para receber tais pedidos, as formas recursais em caso de negativa e as medidas punitivas para os que não cumprem (Angélico & Teixeira, 2012).

Nesse sentido, Angélico (2015) elucida que o conceito de transparência está intimamente relacionado ao conjunto de mecanismos que possibilitam o acesso às informações públicas, seja por meio de publicação proativa (transparência ativa) por parte da Administração Pública ou por meio de procedimentos formais de solicitação de informação (transparência passiva). Com base no conceito acima, a doutrina sobre o assunto evidencia que duas das formas de se classificar a transparência são: transparência ativa ou transparência passiva. No primeiro

caso, o termo “diz respeito à divulgação de informações de forma espontânea, para pronto acesso pelos cidadãos” (Peres, Sasso, Paula & Varela, 2020, p. 143). Enquanto na segunda perspectiva, refere-se à “obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros” (Zuccolotto et al., 2015, p. 148).

Ao direcionar esses dois conceitos para o ambiente de discussão acadêmico, pode-se observar que a maioria dos trabalhos desenvolvidos foram no sentido de abordarem a transparência ativa (Pinho, 2008; Raupp, 2011; Staroscky, Nunes, Lyrio & Lunkes, 2014; Diniz, 2015; Raupp & Pinho, 2015; Lyrio, 2016; Campagnoni, Carvalho, Lyrio, Lunkes & Rosa, 2016). Dessa forma, a transparência passiva, do ponto de vista teórico, acaba sendo um tema pouco investigado (Raupp, 2022; Drehmer & Raupp, 2019), o que motiva a realização de estudos para continuidade do avanço na área de conhecimento em termos teóricos e práticos (Drehmer & Raupp, 2019). Portanto, as abordagens desenvolvidas neste trabalho, do ponto de vista teórico, serão direcionadas a partir da ótica da transparência passiva.

2.2 A Teoria do Formalismo e a Transparência

Apesar de o debate sobre o assunto ter avançado ao longo do tempo, o tema ainda encontra dificuldades em encontrar uma teoria que explique completamente os fenômenos relacionados à transparência. No entendimento de Pasquier (2013), a dificuldade de teorizar a transparência reside no seu caráter multifacetado. No entanto, Fenster (2015) argumenta que a transparência ainda está em busca de uma teoria. Contudo, na tentativa de elucidar a temática, é possível encontrar pesquisas indicando que “a investigação do atendimento às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva se dá à luz do formalismo, por entender que tal teoria pode ajudar a explicar a realidade brasileira” (Drehmer & Raupp, 2019, p. 277).

Essa relação estabelecida entre a teoria do formalismo, formulada por Riggs (1964), e o fenômeno da transparência passiva é sustentada pelos resultados empíricos de alguns trabalhos sobre a temática, em que ficou demonstrado o descumprimento dos preceitos legais relacionados à transparência passiva por parte da administração pública (Michener et al., 2015; Raupp & Pinho, 2016; Drehmer & Raupp, 2019; Lima et al., 2020). Raupp e Pinho (2015) verificaram, ainda, em diversos trabalhos acadêmicos, a existência de uma defasagem entre as

exigências de transparência impostas aos entes governamentais e o efetivo cumprimento pelos seus agentes.

Nos ensinamentos de Riggs (1964), o formalismo consiste na assimetria existente entre a conduta no mundo real e a norma prescrita que hipoteticamente a regula, mas que, na prática, acaba apenas a legitimando. O autor ainda destaca que é em razão do formalismo que o comportamento efetivo das pessoas desconsidera ou ignora as normas estabelecidas, sem que, com isso, estejam esses infratores sujeitos a sanções. Em suma, Riggs (1964, 1968) observa que o formalismo corresponde ao abismo existente entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo e, quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico é o sistema.

Esse fenômeno, segundo Riggs (1964), apresenta-se em todas as sociedades, sendo que em sociedades concentradas ele aparece de forma residual (tendo em vista sua característica de estrutura com funcionalidade difusa), assim como nas sociedades difratadas (cujas características são de estruturas com funcionalidade específica). Entretanto, tal fenômeno é dominante nas sociedades prismáticas (que representam o ponto médio entre os dois tipos de sociedade). A definição do modelo concentrado alude uma sociedade hipotética, dotada de uma estrutura una, caracterizada, de forma predominantemente, pelas ações pessoais e particularistas. Já no modelo difratado, cada estrutura corresponde a uma função distinta e específica, orientada no sentido de realizações específicas e universalistas. Os modelos concentrado e difratado encontram-se nos extremos e o modelo prismático encontra-se no ponto médio entre os dois, combinando características de ambos (Riggs, 1964; Machado-da-Silva, Guarido Filho, Nascimento & Oliveira, 2003).

Ramos (1983) indica o Brasil como sendo uma sociedade prismática e com fortes características enraizadas no formalismo. O autor ainda destaca que o formalismo é apresentado como uma estratégia de superação do caráter dual da sociedade prismática da sociedade brasileira. Portanto, a sociedade brasileira é um exemplo de sociedade prismática, caracterizada por elevado grau de heterogeneidade (Souza, Silva, Silva Júnior & Silva, 2012).

2.3 A Relação entre Transparência e Melhoria na Gestão Pública

Além da abordagem relacionando a transparência no setor público à teoria do formalismo, outra questão entra em evidência quando tratado o assunto central deste trabalho. Essa questão está fortemente ligada à associação do acesso à informação pública à melhoria da gestão pública (Batista et al., 2020). Estudos anteriores relacionam positivamente o acesso à

informação com a melhoria da performance governamental (Cucciniello, Grimmelikhuijsen & Porumbescu, 2017; Lindstedt & Naurin, 2010). Enquanto outros apresentam evidências nulas ou negativas (Batista et al., 2020; Bataglia, 2019; Costa, 2013).

Autores como Sedmihradská e Haas (2012) relacionam a transparência das informações com o poder de limitar os gastos públicos pela redução da ilusão fiscal, pela redução da assimetria de informação e pela aplicação de regras fiscais mais rígidas, tendo em vista que a transparência é fonte necessária para a promoção da disciplina fiscal. Apesar disso, o trabalho desenvolvido pelos autores não conseguiu estabelecer essa relação de forma empírica. Além disso, outras pesquisas têm relacionado a transparência como um instrumento importante de responsabilização dos políticos e de melhoria da eficiência dos gastos públicos (Simone, Bonasia, Gaeta & Cicatiello, 2019; Montes, Bastos & Oliveira, 2019 e Cicatiello, Simone, Ercolano & Gaeta, 2021).

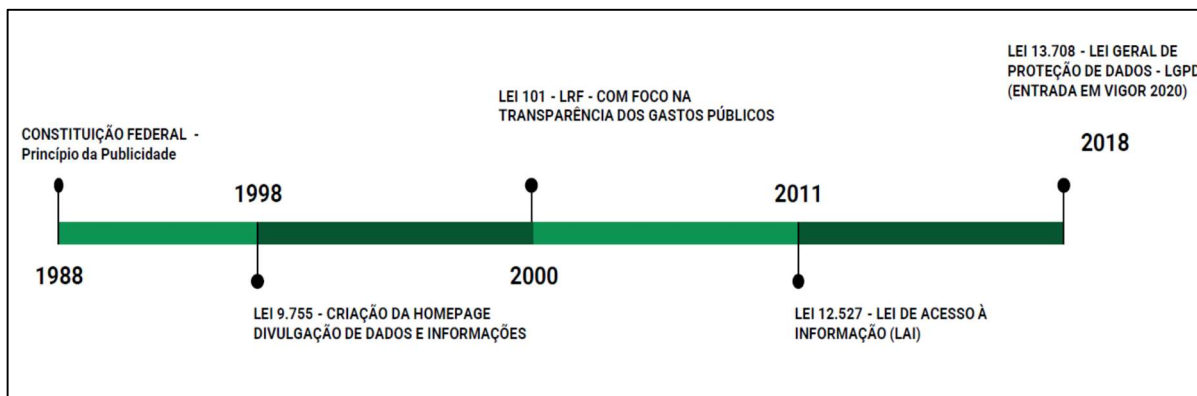
Com base nas acepções (teoria do formalismo e a relação entre o tema e a melhoria na gestão pública), este trabalho buscou abordar a temática com o objetivo de nortear a problematização das relações existentes entre elas. Assim, o contexto envolto na teoria do formalismo é utilizado para demonstrar que suas características podem ser observadas no contexto da transparência passiva das entidades do setor público, em especial, nas entidades objeto deste estudo. Enquanto, na perspectiva da relação entre transparência e melhoria na gestão pública, buscou-se verificar uma relação existente entre ambas, por meio dos dados coletados nesta pesquisa. Isto posto, espera-se que a abordagem do tema, aqui realizada, ofereça potencial explicativo, coerência e concordância epistemológica para as discussões e os resultados apresentados adiante.

2.4 Importantes Marcos Legais da Transparência no Setor Público no Brasil

Conforme já abordado, diversos marcos legais foram fundamentais para o processo de evolução do conceito de transparência nas ações governamentais no Brasil. Primeiramente, o mais importante de todos é o advento da CF/88, uma vez que é a constituição de um país que rege os demais dispositivos jurídicos infraconstitucionais, apresentando os princípios fundamentais e os direitos dos cidadãos, inclusive, naquilo que tange ao direito de acesso à informação das ações dos gestores públicos e da aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado.

Em um segundo momento, outros normativos tornaram-se necessários para possibilitar a consecução do direito social à transparência, nesse contexto, alguns normativos merecem destaque, conforme demonstrado na imagem a seguir:

Figura 1 - Alguns marcos legais da transparência no Brasil



Fonte: Elaborada pelo autor.

2.4.1 Constituição Federal de 1988

Diversos dispositivos da CF/88 estão relacionados ao conceito de transparência dos atos e fatos oriundos da ação governamental e de seus agentes. Apesar disso, nem todos estão explícitos e, muitas vezes, são caracterizados após uma análise mais sistêmica de juristas e de doutrinadores da área do Direito do texto constitucional.

De acordo com Marocco (2011, p. 57):

Decorre do princípio da supremacia constitucional, o princípio de interpretação conforme a Constituição, através do qual o intérprete deverá sempre que possível priorizar o significado que melhor se compatibilize com a norma constitucional, é claro atendendo a limites, não podendo prevalecer atos normativos que são patentemente inconstitucionais.

No que tange aos pontos mais explícitos, ganha destaque o previsto no inciso XXXIII, art. 5º, que destaca que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Mais adiante, o art. 37, da CF/88, apresenta os princípios aos quais a administração pública está sujeita, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dentre os princípios apresentados, o da publicidade é o arcabouço fundamental da necessidade de os agentes públicos atuarem de forma transparente no bojo de suas atuações. Ainda no

contexto do art. 37, o §3º, inciso II, garante “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Apesar dos diversos mecanismos constitucionais que corroboram a necessidade de transparência, no âmbito das instituições públicas, a efetivação dessa faculdade somente foi possível a partir da promulgação de outros dispositivos legais.

2.4.2 Lei nº 9.755/1998 – Criação da Homepage

Outro marco legal, extremamente relevante no processo de evolução dos mecanismos de transparência no Brasil, foi a lei 9.755/1998, que estabeleceu a necessidade da criação de uma homepage para divulgação de informações relevantes. O referido dispositivo legal determinou a obrigatoriedade de divulgação de informações relacionadas a: tributos; execução orçamentária; balanço consolidado; orçamentos do exercício; contratos; e compras. Nessa perspectiva, a plataforma seria alocada na competência do Tribunal de Contas da União (TCU) (Lei No 9.755, 1998).

A adoção dessa ferramenta estava diretamente ligada ao movimento mundial, do processo de evolução dos mecanismos digitais, com o advento da internet. Entretanto, a disponibilização dessas informações, não necessariamente está relacionada ao amplo acesso das informações aos cidadãos, visto que não são todos que têm acesso aos recursos necessários para obtenção das informações disponibilizadas. Dessa forma, outros dispositivos foram necessários para possibilitar o amplo acesso às informações públicas.

2.4.3 Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

O Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu para suprir o vácuo constitucional previsto nos artigos 163 e 168 da CF/88. Deste modo, a referida lei versa sobre as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal por parte dos agentes públicos, bem como estabelece regras de transparência na gestão dos recursos públicos (Lei Complementar No. 101, 2000).

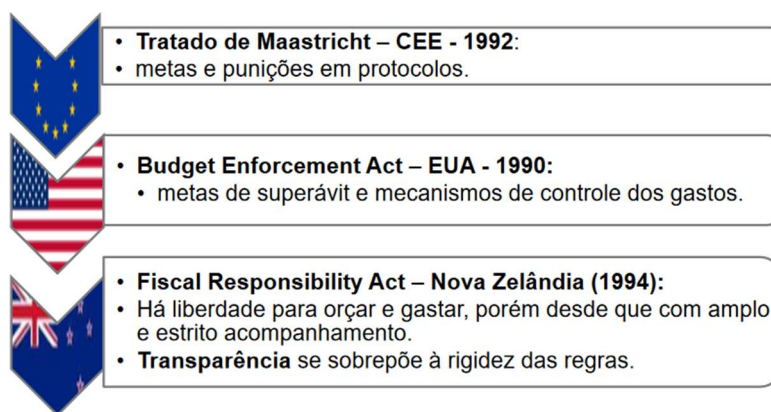
Nesse sentido, a LRF contribuiu significativamente para o avanço das políticas de transparência da informação pública, assumindo papel fundamental na responsabilização pública (*accountability*) por possibilitar uma prestação de contas mais transparente e um alinhamento entre os interesses do cidadão e do Estado na busca pelo bem-estar social (Bairral & Silva, 2013).

O dispositivo normativo trouxe, ainda, em seu arcabouço legal, a exigência de divulgação de inúmeros relatórios relacionados à gestão fiscal e orçamentária das entidades do setor público. Todavia, Bairral e Silva (2013, p. 2) elucidam que “os relatórios fiscais exigidos pela LRF, possuem uma pesada terminologia técnica, que grande parte da sociedade não entende, e dessa forma, compromete o princípio da transparência, pois publicidade não é sinônimo de transparência.”

2.4.3.1 Influências Internacionais na LRF

A construção da LRF teve diversas influências de dispositivos já adotados em outras partes do mundo. A figura a seguir exemplifica algumas das principais influências.

Figura 2 -Influências Internacionais da LRF



Fonte: Paniago (2016, p. 4).

Dentre as grandes influências na construção da LRF, o Tratado de Maastricht, 1992, contribuiu na construção dos parâmetros de metas e punições, enquanto o *Budget Enforcement Act*, 1990, teve uma influência significativa dos mecanismos relacionados ao controle dos gastos públicos. Todavia, o modelo neozelandês do *Fiscal Responsibility Act*, 1994, é que contribuiu para os dispositivos relacionados à transparência, principalmente, na construção do conceito de que a rigidez das regras não estaria em um patamar acima da necessidade de prestação de contas para acompanhamento da gestão orçamentária.

2.4.3.2 A Importância da Transparência na LRF

O assunto transparência apresenta-se com grande relevância na LRF, que traz um capítulo específico (capítulo IX) para tratar da transparência, controle e fiscalização.

O art. 48 da LRF estabelece que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (*Lei Complementar No. 101, 2000*)

O dispositivo apresentado demonstra a preocupação da norma nos processos de ampla divulgação dos mecanismos que envolvem o planejamento orçamentário e os respectivos documentos de prestação de contas, enfatizando a necessidade de divulgação dessas informações em meios eletrônicos e para amplo acesso ao público.

No âmbito do planejamento orçamentário, a LRF apresenta diversos mecanismos que visam o processo de ampla divulgação no contexto da elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) visando proporcionar o controle por parte dos usuários da informação para verificar se os objetivos dos eleitos pelo povo realmente estão alinhados ao interesse comum. Outro ponto de destaque, quanto as leis mencionadas e suas relações com a LRF, é a necessidade de abertura para participação popular por meio de audiências públicas e a implantação do orçamento participativo.

Além da necessidade de divulgação, para fins de controle, dos instrumentos de planejamento orçamentário, após o início de sua execução, o acompanhamento das metas e dos objetivos neles traçados também são alvos de controle popular. Dessa forma, outras informações se fazem necessárias, tais como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), documentos exigidos na CF/88 que tiveram suas regulamentações pormenorizadas na LRF.

No que tange ao item relacionado ao orçamento público, os responsáveis pelos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), de cada ente da Federação, ao final de cada ano, deverão prestar contas de suas ações. Os relatórios apresentados serão objeto de análise dos tribunais de contas. No caso do Poder Executivo, a análise do tribunal de contas visa a emissão de um parecer técnico, não vinculativo, das contas apresentadas, cabendo ao Poder Legislativo de cada ente fazer o julgamento das contas prestadas pelo executivo. Em relação aos demais poderes, os tribunais de contas desempenham o papel de julgar as prestações de contas apresentadas e os relatórios têm caráter vinculativo.

2.4.3.3 Informação em Tempo Real e os Sistemas Informatizados

Conforme já abordado, a LRF destacou a necessidade de as informações públicas serem disponibilizadas em plataformas digitais para possibilitar o amplo acesso ao cidadão dos atos e fatos produzidos pelos órgãos e entidades públicas ou, ainda, pelas instituições de direito privado que gerenciem recursos públicos.

Inicialmente, é importante destacar que, para que as informações possam ser disponibilizadas em plataformas online, diversos sistemas são alimentados com dados e informações relacionadas ao dia a dia das instituições públicas. Esses sistemas são importantes, pois auxiliam no processo de geração de informações.

Um exemplo desses sistemas é o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (Siconfi), que é utilizado por diversos órgãos e entidades da federação para o envio de seus dados contábeis e fiscais para fins de consolidação. A partir do Siconfi é possível extrair informações relacionadas ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF), dentre outras.

Apesar desses sistemas auxiliarem no processamento e na disponibilização de dados para fins de transparência, inúmeros desafios permeavam as demandas apresentadas nos dispositivos normativos e a capacidade de geração dessas informações públicas em tempo real. Esses desafios estão intimamente ligados à LRF, pois o art. 48, § 1º, inciso II, estabelece que a transparência será assegurada mediante a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (Lei Complementar No. 101, 2000).

Para assegurar tal direito, foi editado o decreto 7.185/2010, posteriormente substituído pelo 10.540/2020, que enfatizou a necessidade da disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira por meio da adoção de sistemas integrados para fins de administração financeira e controle.

2.4.4 Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI)

A LAI foi promulgada com a finalidade de regulamentar o acesso à informação, conforme previsto na CF/88, estabelecendo as formas e os prazos para sua obtenção. A aplicabilidade da norma estende-se aos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como à administração direta e indireta e às entidades sem fins lucrativos que recebam recursos para ações de interesse público.

Nessa seara, a lei destaca que são consideradas informações os procedimentos; os registros e arquivos -salvo informações sigilosas (sigilo profissional, segredos de justiça, previsão legal, dentre outras); e as informações produzidas por pessoas físicas ou entidades privadas com vínculo de finalidade pública.

Para facilitar a compreensão dos objetivos e das diretrizes da LAI, o Senado Federal e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) elaboraram uma cartilha orientativa para melhor entendimento desses direitos, os quais são apresentados na figura a seguir:

Figura 3 - Objetivos e Diretrizes da LAI



Fonte: UFMG e Senado Federal (2013, p. 11).

Os pontos abordados na cartilha apresentam de forma clara o *status* da publicidade como tema central das informações públicas, tratando o sigilo dessas informações como exceção e a sua adoção em casos muito específicos. Os demais pontos abordados pela lei evidenciam que a informação de interesse público tem que estar disponível, independentemente de sua solicitação e que isso deverá ser feito, preferencialmente, com uso de ferramentas de tecnologia da informação. Por fim, as diretrizes abordam a necessidade de estimular a cultura da publicidade no ambiente da administração pública e o objetivo de desenvolver o controle social por parte da sociedade.

No que tange ao processo de obtenção das informações, a norma estabelece que as informações desejadas poderão ser adquiridas por meio de Sistemas de Informação ao Cidadão (SIC), de forma presencial, ou, ainda, por meio de sites em páginas na internet (Portais da Transparência).

Dentro dessas possibilidades destacas, os Portais da Transparência ganharam destaque nas últimas décadas e estão intimamente ligados ao processo de disponibilização, em tempo real, das informações produzidas no setor público. Porém, as discussões sobre a real efetividade dessas plataformas esbarram em questões como: A informação está realmente disponível para todos? E a informação disponível serve para todos?

A dúvida com relação à disponibilidade dessas informações está relacionada ao fato de que nem todos possuem recursos tecnológicos (computadores e internet) para acessar os dados disponíveis nessas plataformas digitais. Enquanto a outra questão versa sobre a capacidade dessas informações serem úteis aos diversos usuários, seja pela qualidade dos dados disponibilizados ou pelo poder de sua compreensão por parte do cidadão.

Para superar essas questões, a informação tem que estar revestida de simplicidade e de compreensibilidade, para que ela possa ser utilizada de forma efetiva por parte de seus usuários. Todavia, outras questões ainda podem ser elencadas e que representam outros desafios por parte dessas ferramentas, por exemplo: Como atender a públicos com interesses diversos? Como disponibilizar tanta informação de forma clara? Como traduzir para linguagem inteligível? Como integrar dados muitas vezes administrados por sistemas diversos?

Essas questões, infelizmente, ainda não têm respostas e nem soluções efetivas. Porém, abordar as dificuldades encontradas por parte dos usuários, bem como por parte da administração pública, é uma forma de evidenciar a necessidade de discussões sobre o assunto, com vistas a reduzir esses problemas.

2.4.5 Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD

Com o crescente processo de informatização das atividades do dia a dia, seja no âmbito da sociedade em geral ou das instituições públicas, inúmeros dados e informações passaram a ser armazenados em plataformas digitais. Nessa perspectiva, a forma como essas informações serão utilizadas passou a ser objeto de discussões dado o risco de vazamento de informações pessoais ou sigilosas, bem como o seu uso de forma indevida.

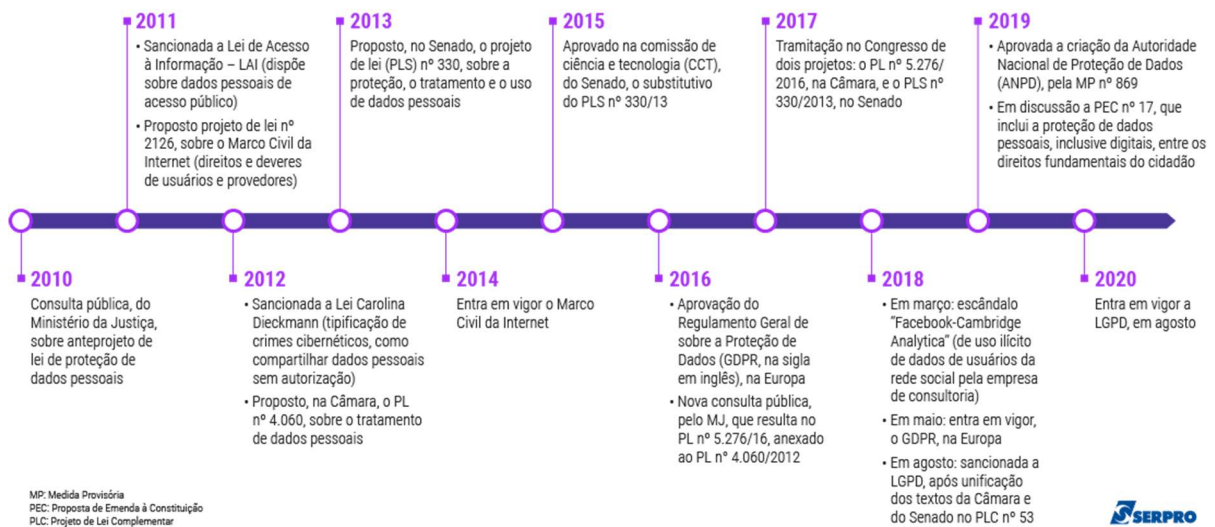
Diante desse cenário, os legisladores buscaram elaborar um regramento para proteção desses dados e informações estabelecendo punições em casos de uso irregular, além de buscar a harmonia dessas regras com os demais dispositivos legais à nova realidade digital em que a sociedade está inserida.

A LGPD surge nesse contexto, e foi sancionada no ano de 2018, entretanto, passou a vigorar apenas em 2020 -com alguns dispositivos sancionatórios com vigência a partir de 2021.

A referida lei busca estabelecer normas para a coleta e tratamento de dados pessoais, além de assegurar a privacidade e a proteção de dados pessoais e promover a transparência no uso dos dados pessoais em quaisquer meios.

Conforme já destacado, apesar de sua aprovação datar o ano de 2018, inúmeras discussões surgiram ao longo do tempo, conforme detalhado na figura abaixo:

Figura 4 - Linha do tempo LGPD



Fonte: SERPRO (n.d.).

Até a aprovação da LGPD, diversos eventos relacionados à fragilidade dos dados no ambiente digital levaram a discussões sobre a necessidade de um marco legal com vistas a orientar e proteger os conteúdos armazenados nessas plataformas. Situações como o vazamento de dados pessoais de personalidades famosas no Brasil, assim como informações sigilosas de caráter nacional são exemplos dos desafios ao longo do processo de elaboração e sancionamento da lei.

Portanto, a LGPD aplica-se a qualquer pessoa natural ou jurídica de direito público ou privada, que realize tratamento de dados pessoais, ou seja, que exerça atividade em que se utilizem dados pessoais (coleta, armazenamento, compartilhamento, exclusão) em meio digital ou físico. Questões importantes, sobre a finalidade, a necessidade e os diversos tipos de dados passaram a ser norteados pelos princípios gerais da proteção dos dados como o da segurança, da prevenção e o da transparência.

Apesar do princípio da transparência estar no rol de preceitos fundamentais da lei, alguns de seus dispositivos podem representar um certo retrocesso ao referido princípio, tendo em vista a subjetividade no conceito do que pode ser considerado algo sigiloso ou não. Contudo,

deve-se considerar os avanços no processo de unificação e maior clareza de assuntos que antes residiam em zonas cinzentas, nas demais normas que versam sobre questões relacionadas à transparência e ao direito de acesso à informação.

Não obstante, considera-se um avanço, também, a possibilidade de punição dos agentes ou pessoas que darem causa ao uso indevido de informações públicas ou privadas, estabelecendo, dentre outras, a possibilidade de aplicação de multas, de advertência, do bloqueio de dados e da suspensão das atividades, seja de pessoa física ou jurídica.

Outro ponto de extrema relevância é a necessidade de a LGPD dialogar com os demais dispositivos legais que versam sobre a transparência das informações, principalmente no setor público. Essa necessidade reside no fato de uma norma não poder limitar (de forma que frustre a sua aplicabilidade) a outra, ou seja, a LGPD, por exemplo, não poderá limitar o direito de um determinado usuário ter acesso a informações relacionadas à remuneração dos agentes públicos. Portanto, a referida lei de proteção coexiste com as demais normas e visa contribuir para a melhora dos processos relacionados à transparência dos dados públicos preservando, também, o acesso a informações que possam ser utilizadas de forma indevida.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa é descritiva com abordagem qualitativa e quantitativa. O objeto empírico compreendeu a análise da transparência passiva e a sua relação com o gerenciamento de recursos destinados aos contratos de prestação de serviços de 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que representam uma amostra de mais de 600 unidades (*campi*) localizadas em todas as regiões do país. Para coleta dos dados, formulou-se uma solicitação de acesso à informação, direcionada por meio da plataforma “Fala.Br” do Governo Federal, às 38 Reitorias dos IFEs, sendo elas responsáveis pelo envio a cada uma das unidades sob suas jurisdições. Além disso, foram obtidos dados complementares por meio de transparência ativa, sendo o conjunto de todas as informações coletadas analisados a partir da técnica da análise documental, de métricas definidas no modelo adotado e de teste de correlação para obtenção dos resultados, conforme detalhado ao longo deste capítulo.

3.1 Métricas e Definição da Amostra

A metodologia para execução deste trabalho adota os critérios abordados por Michener et al. (2015). Consistindo no envio de pedidos e na avaliação das respostas com base em três métricas: (1) taxa de respostas (número de pedidos respondidos/número de pedidos enviados), (2) prazos (tempo, em dias, que o órgão levou para responder) e (3) taxa de precisão das respostas (número de pedidos considerados minimamente precisos/número de respostas recebidas).

Na metodologia adotada pelos autores supracitados, a abordagem foi desenvolvida de forma ampla e foi dividida em 3 temáticas, que estavam relacionadas a 55 assuntos. Apesar de as temáticas apresentarem uma gama significativa de assuntos, as entidades selecionadas situavam-se especificamente nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, além de órgãos localizados no Distrito Federal, com a justificativa de que a escolha foi baseada em critérios de relevância dentro do cenário nacional.

Diferentemente do trabalho realizado pelos referidos autores, esta pesquisa focou em alguns aspectos que não foram objeto de análise e que representam uma oportunidade de estudar o assunto. Como, por exemplo, o estudo da transparência passiva em entidades e atividades em seus níveis mais específicos e a análise dos resultados de cada uma das 3 temáticas de forma individualizada a partir das métricas adotadas. Além de verificar a relação existente (ou não) entre os resultados da análise do cumprimento da transparência passiva e os dados resultantes

do gerenciamento dos contratos estudados, com objetivo de verificar se existe correlação dessas variáveis.

Assim, de forma alternativa, para realização deste trabalho, o foco será na solicitação de informações relacionadas à 3 temáticas (planejamento, execução e controle) e com apenas 6 assuntos chaves, mas que no contexto da administração pública representam o cerne de qualquer processo. Sendo as informações requisitadas direcionadas para o envio de documentos específicos relacionados ao planejamento, à execução e ao controle dos contratos de terceirização de serviços dos IFEs. Outro diferencial é que os respectivos pedidos foram enviados a instituições localizadas em todas as regiões do país, a fim de avaliar de forma mais ampla as eventuais disparidades do objeto de estudo. No entendimento de Michener et al. (2018, p. 611), “a ausência de análises abrangentes publicadas sobre o funcionamento da Lei nº 12.527/11 representa uma significativa lacuna no entendimento da administração pública no Brasil”.

Isto posto, as tabelas 1 e 2 apresentam detalhadamente as entidades escolhidas para o estudo e as temáticas e os pedidos de informação, respectivamente:

Tabela 1 - Quantidade de Institutos Federais por Região

(continua)

Instituto	Estado	Região	Quantidade de unidades
IFB	DF	Centro-Oeste	11
IFGOIANO	GO		14
IFG	GO		15
IFMS	MS		11
IFMT	MT		20
Total Centro-Oeste			71
Instituto	Estado	Região	Quantidade de unidades
IFAL	AL	Nordeste	17
IFBAIANO	BA		15
IFBA	BA		23
IFCE	CE		34
IFMA	MA		30
IFPB	PB		23
IFPE	PE		17
IFSPE	PE		8
IFPI	PI		21
IFRN	RN		23
IFS	SE		11
Total Nordeste			222

Tabela 1 – Quantidade de Institutos Federais por Região

(conclusão)

Instituto	Estado	Região	Quantidade de unidades
IFAC	AC	Norte	7
IFAM	AM		18
IFAP	AP		6
IFPA	PA		19
IFRO	RO		11
IFRR	RR		6
IFTO	TO		12
Total Norte			
Instituto	Estado	Região	Quantidade de unidades
IFES	ES	Sudeste	22
IFMG	MG		19
IFSUDESTEMG	MG		11
IFNMG	MG		12
IFSULDEMINAS	MG		9
IFTM	MG		10
IFFLUMINENSE	RJ		13
IFRJ	RJ		16
IFSP	SP		38
Total Sudeste			
Instituto	Estado	Região	Quantidade de unidades
IFPR	PR	Sul	27
IFFAR	RS		12
IFRS	RS		18
IFSul	RS		15
IFC	SC		16
IFSC	SC		23
Total Sul			
Total			633

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 2 - Temáticas e tipo de informações requisitadas

Tema	Informação requisitada	Identificação	Número de pedidos de acesso	Quantidade de informações aguardadas
Planejamento	Planilha digital com os valores referentes ao Orçamento de Custeio das unidades para o período de 2017 a 2021.	IP1	38	633
	Cópia digital dos editais das licitações (com os respectivos Termos de Referência) relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	IP2	38	633
Execução	Cópia digital dos contratos de prestação de serviços de: a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	IE1	38	633
	Cópia digital dos termos de repactuação ou aditivos dos contratos relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	IE2	38	633
Controle	Cópia digital das Portarias de nomeação dos fiscais responsáveis pelos contratos relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	IC1	38	633
	Cópia digital dos Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) emitidos mês a mês, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, dos contratos relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	IC2	38	633
Total				3.798

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme demonstrado nas tabelas 1 e 2, os pedidos de acesso à informação geraram como expectativa o recebimento de 3.798 informações, divididas em 3 temáticas principais (planejamento, execução e controle), sendo que cada temática está relacionada a 2 tipos de informação requisitada. Essa expectativa teve como premissa que todos as unidades demandadas responderiam, em sua completude, às solicitações.

Para facilitar a sua identificação nos processos de análises, as informações requisitadas foram nomeadas das seguintes formas: i) informações de planejamento 1 e 2 (IP1 e IP2); ii) informações de execução 1 e 2 (IE1 e IE2); e iii) informações de controle 1 e 2 (IC1 e IC2).

O período de análise compreende 2017 a 2021, pois em 2017 foi publicada a Instrução Normativa nº 05/2017 (Instrução Normativa No. 5, 2017), emitida pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. A relevância desta norma para o trabalho está relacionada à exigência de as entidades públicas federais utilizarem o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) como um mecanismo para medição dos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações de pagamento.

A adoção do IMR como marco temporal apresenta dupla acepção para o trabalho, a primeira está relacionada ao surgimento de um documento de observância obrigatória para a maioria dos contratos de prestação de serviços terceirizados, gerando a necessidade de produção de informações relativas ao objeto de estudo. A segunda está relacionada à materialização do gerenciamento das atividades relacionadas ao processo de planejamento, execução e controle dos recursos destinados para esses contratos, como forma de mensurar a performance dessas atividades. Nesse contexto, ambas as acepções poderiam contribuir para responder às questões de pesquisa levantadas neste trabalho.

3.2 Fonte de Dados

Os dados e os documentos deste trabalho foram obtidos a partir da requisição via Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), denominado “Fala.Br”, e por meio de plataformas digitais de acesso público aos dados. No caso das informações relativas ao orçamento das instituições, às licitações que deram origem às contratações, aos fiscais de contratos, aos documentos gerenciais e aos IMRs, o mecanismo de solicitação foi por meio do sistema de acesso à informação “Fala.BR”, sendo os pedidos direcionados às reitorias para que para que cada umas das 633 unidades (incluindo as próprias Reitorias) encaminhassem as informações requisitadas. Enquanto os dados relativos à execução orçamentária (empenho, liquidação e pagamento) foram extraídos da plataforma “Painel do Orçamento Federal”, disponível no site do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

3.3 Procedimentos Metodológicos

Conforme já abordado, as informações necessárias para avaliação da transparência passiva foram solicitadas por meio do sistema “Fala.BR”. O referido sistema é, atualmente, a ferramenta que integra os sistemas de serviços de ouvidoria e de acesso à informação dos órgãos e entidades do Governo Federal. É importante destacar que esse sistema é administrado pela Controladoria Geral da União (CGU), entidade responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal e, também, pelo desenvolvimento do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em cumprimento ao estabelecido na lei, sendo uma alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio da *Internet*.

Diante da perspectiva de uso da ferramenta “Fala.BR”, os procedimentos que deram origem ao trabalho foram: i) preparação do objeto de estudo; ii) cadastro na plataforma e envio das solicitações de informações no sistema “Fala.BR”; iii) acompanhamento das solicitações (transparência passiva) e coleta de dados orçamentários por meio de transparência ativa; e v) classificação e análise das respostas com base nas métricas e testes definidos na pesquisa e apresentação de resultados.

A Figura 5 detalha os procedimentos e as tarefas relacionadas a cada etapa da pesquisa.

Figura 5 - Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor.

Apesar de a figura evidenciar de forma detalhada o escopo do planejamento para obtenção dos dados por meio da transparência passiva -que é o objeto central do presente estudo-, ela também demonstra a necessidade de tarefas relativas à aquisição dos dados pertinentes à análise sobre o gerenciamento dos recursos públicos por meio de transparência ativa. Esses dados foram necessários para levantamento do gerenciamento dos recursos dos contratos estudados, sendo extraídas as informações relativas aos valores empenhados e liquidados (fases da execução orçamentária), do período de 2017 a 2021, dos contratos terceirizados de apoio administrativo, limpeza e vigilância dos IFEs.

Com todos os dados necessários coletados, primeiramente, foi aplicado modelo de pesquisa similar ao de Michener et al. (2015) para estimação dos resultados pertinente à análise sobre transparência passiva das entidades estudadas que classifica as respostas encaminhadas pelas entidades públicas em precisas, minimamente precisas ou não precisas, além de outras análises que serão detalhadas mais à frente. Posteriormente, foram utilizados os dados relativos à execução orçamentária dos contratos estudados, em especial as fases de empenho e liquidação, para verificar se os contratos apresentaram diferenças entre os valores empenhados e os valores liquidados, diferenças que podem indicar a existência de economia orçamentária no processo de gerenciamento dos serviços.

A partir de resultados produzidos em ambas as etapas, a pesquisa confrontou se existe alguma correlação entre as variáveis “índice médio de transparência” e “média percentual da acuidade orçamentária” de cada um dos 38 IFEs, possibilitando responder às questões de pesquisas levantadas.

3.3.1 Estimação dos Dados sobre Transparência Passiva

A metodologia utilizada para estimação dos dados foi desenvolvida para ser facilmente replicável, objetivando avaliar a qualidade da transparência passiva em entidades públicas. Para tanto, a utilização das métricas i) taxa de resposta, ii) taxa de precisão e iii) prazo médio de envio da resposta permitem avaliar aspectos objetivos e materiais de cumprimento às regras estabelecidas na lei de acesso à informação (Michener et al., 2015).

A taxa de resposta está relacionada à proporção de solicitações respondidas em relação à quantidade de solicitações enviadas. O conceito de resposta adotado considera como resposta qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou pela plataforma do “Fala.Br”, desde que fossem efetivamente relacionados ao envio do conteúdo solicitado. Foram consideradas

válidas também as respostas que indeferiram o pedido ou informaram a respeito da inexistência da informação requisitada (Michener et al., 2015).

Um ponto que merece destaque é o fato de que algumas unidades dos Institutos Federais negaram o acesso aos dados requisitados, tendo como motivação interpretações arbitrárias das normas que direcionam as instituições públicas, bem como por outros motivos de cunho técnico ou administrativo. Nesse ponto, a legislação vigente prevê a possibilidade de abertura de recurso administrativo para que as instituições revejam seus posicionamentos. Entretanto, no desenho do escopo do trabalho, optou-se pela não interpelação de recursos para o acesso aos dados, tendo em vista o prazo para as eventuais respostas serem dilatados, o que poderia atrasar a pesquisa.

Em relação à taxa de precisão, a pesquisa se restringiu a identificar se a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o objeto do pedido de acesso à informação. Assim, o trabalho seguiu os mesmos critérios dos autores supracitados, utilizando-se de três fases sucessivas que envolveram i) a criação dos critérios de avaliação; ii) codificação de todas as respostas; e iii) cálculo dos resultados (Michener et al., 2015). A única diferença desta pesquisa é que a codificação foi realizada por um único pesquisador, enquanto no trabalho de referência dois pesquisadores ficaram responsáveis pela codificação.

O processo de codificação envolveu duas fases que consistiram em, primeiramente, atribuir pontos a todas as respostas recebidas de acordo com a codificação do modelo escolhido e, posteriormente, realizar os cálculos de média aritmética das notas de precisão atribuídas a cada resposta recebida dentro de cada uma das temáticas, a fim de obter a pontuação por tema (planejamento, execução e controle). A Tabela 3 a seguir evidencia a codificação, a respectiva pontuação e a descrição utilizada para atribuição de pontos às respostas.

Tabela 3 - Codificação dada às respostas obtidas

Codificação	Pontuação	Descrição
Resposta precisa	2	A resposta está diretamente relacionada com o que foi pedido
Resposta minimamente precisa	1	A resposta não guarda direta relação com o que foi pedido, mas, ainda assim, o conteúdo do pedido de acesso à informação é suficientemente relevante de modo a ser avaliado
Resposta não precisa	0	A resposta não guarda relação com o pedido de acesso à informação, impedindo a sua avaliação com base nos demais critérios

Fonte: Adaptada de Michener, Moncau e Velasco (2015, p. 26).

Os critérios acima serão utilizados para atribuir pontos a todas as 633 respostas esperadas para cada um dos itens elencados na Tabela 2, totalizando a atribuição de pontos para 3.798 itens. Depois de finalizado o processo de atribuição de notas a todas as respostas, iniciou-se a segunda fase, momento em que será possível obter a pontuação de cada tema, calculada com base na média aritmética da nota de precisão dos dois itens que compõem cada uma das três temáticas. Importante destacar que para ser considerada minimamente precisa uma resposta deveria obter a nota 1, seja na análise individual de cada resposta ou na média encontrada em cada temática.

Por fim, o cumprimento do prazo legal foi avaliado por meio de uma contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta. Esse indicador reflete o compromisso dos IFEs em cumprir as regras previstas nos parágrafos 1º e 2º do art. 11 da Lei 12.527/11, os referidos parágrafos destacam que os pedidos devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (Lei No. 12.527, 2011).

3.3.2 Avaliando a Relação entre Transparência Passiva e o Gerenciamento dos Recursos Orçamentários dos Contratos

Finalizada a etapa de análise dos dados relativos ao cumprimento da LAI, pelas entidades objeto de estudo, o próximo passo da pesquisa debruçou-se em trabalhar o conjunto de informações relativas à execução orçamentária dos contratos de serviços terceirizados com o objetivo de verificar a existência de uma eventual relação existente entre transparência passiva e a gestão dos recursos direcionados para esses contratos. Nessa perspectiva, buscou-se testar a seguinte hipótese:

H0: Entidades com maior precisão no fornecimento de informações por meio de transparência passiva também apresentam maior acuidade orçamentária no gerenciamento dos recursos orçamentários relacionados aos contratos de serviços terceirizados.

Para analisar a hipótese levantada, foram coletados dados relativos aos valores empenhados e liquidados, no período de 2017 a 2021, dos três principais contratos firmados por cada um dos 633 *campi*, sendo que esses valores se encontram consolidados no balanço orçamentário de cada uma das 38 reitorias. Portanto, não foi possível individualizar a execução orçamentária de cada *campus*, tendo a análise sido feita por instituto federal, englobando a reitoria e seus respectivos *campi*. Essas informações apresentam os valores pactuados entre os

entes públicos e as empresas prestadoras de serviços (empenho) e os valores relacionados ao percentual da efetiva prestação dos serviços (liquidação) com base na disponibilidade orçamentária dos IFEs.

Os referidos dados foram acessados por meio da plataforma “Painel do Orçamento Federal”, na opção “consulta livre”. Na sequência, “passo 1” do sistema, foram utilizados os filtros “ano” (2017 a 2021), “órgão orçamentário” (Ministério da Economia), “unidade orçamentária” (38 institutos federais da amostra) e “grupo de despesa” (outras despesas correntes). Adiante, no “passo 2”, foram selecionadas, em “atributos/campos”, as opções “detalhar por órgão orçamentário”, “detalhar por Unidade Orçamentária”, “detalhar por grupo de despesa” e “detalhar por natureza de despesa”. Enquanto, nas opções de “valores/métricas”, todas as opções foram selecionadas. Como resultado da pesquisa, foi extraída uma planilha em formato XLS com todas as informações relacionadas ao orçamento e aos gastos correntes das entidades estudadas.

Como as informações extraídas continham dados que não seriam objeto de análise, optou-se por fazer a exclusão dos dados não atinentes ao objeto de estudo. Sendo assim, restaram os dados orçamentários de empenho e liquidação pertinentes aos contratos de terceirização de apoio administrativo, de limpeza e conservação e de vigilância, com as seguintes naturezas de despesa: 33903635 - serv. de apoio admin., tecnico e operacional; 33903701 - apoio administrativo, tecnico e operacional; 33903979 - serv. de apoio admin., tecnico e operacional; 33903619 - vigilancia ostensiva; 33903619 - vigilancia ostensiva; 33903619 - vigilancia ostensiva; 33903022 - material de limpeza e prod. de higienizacao; 33903702 - limpeza e conservacao; e 33903702 - limpeza e conservacao.

Feito o tratamento necessário dos dados, confrontou-se os valores de empenho e de liquidação para verificar se houve “maior acuidade orçamentária” entre os valores pactuados em contrato e os valores realmente realizados das 38 entidades.

Por fim, foram separados os valores obtidos no diagnóstico de avaliação da transparência passiva, bem como os números gerados na análise de gerenciamento dos recursos orçamentários destinados aos contratos. No intuito de facilitar a compreensão das informações e viabilizar o teste estatístico, os itens citados foram rotulados da seguinte forma: a) índice médio de transparência; e b) acuidade orçamentária média. Então, por meio do *software* Stata, versão 14, foi realizado um teste de correlação linear de Pearson, para testar o quanto uma das medidas, por exemplo, acuidade orçamentária média, pode ter relação com a outra (índice médio de transparência). Garson (2009) esclarece que correlação é uma medida de associação bivariada do grau de relacionamento entre duas variáveis, ou seja, da força existente entre elas.

Moore (2007), também contribui com o assunto, elucidando que correlação mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas. Com base nos conceitos e no gerenciamento dos dados destacados acima, os resultados obtidos desta e das demais análises serão apresentados no tópico a seguir deste trabalho.

4 RESULTADOS

Este tópico apresenta os resultados obtidos na presente pesquisa. Os resultados foram ilustrados por figuras e tabelas com objetivo de demonstrar os dados relativos ao número de pedidos enviados; número e porcentagem de pedidos respondidos (taxa de resposta); número e porcentagem de pedidos que foram respondidos de forma precisa, minimamente precisa e não precisa; a média de dias que as entidades objeto de estudo levaram para responder o pedido de acesso à informação; e o teste de correlação entre as variáveis relacionadas à transparência passiva e à gestão dos recursos orçamentários dos contratos analisados.

4.1 Resultados Gerais da Avaliação de Transparência Passiva

Ao todo, foram enviados 38 pedidos de acesso à informação aos diversos IFEs distribuídos nas 5 regiões do país. Esses pedidos tiveram por objetivo a requisição de informações, relacionadas ao planejamento, à execução e ao controle de contratos de terceirização de serviços, para 633 unidades que integram a rede de ensino, sendo essas requisições centralizadas em suas Reitorias pelo sistema “Fala.BR”. Como as informações requisitadas versavam sobre 6 tipos de informações, divididas em 3 temáticas diferentes (conforme detalhado na Tabela 2), esperava-se o envio da documentação (ou forma alternativa de acessar tais documentos) de cada uma dessas unidades às suas respectivas Reitorias que ficariam na incumbência de responder ao pedido de acesso à informação de forma unificada, contemplando, também, as informações de seus *campi*.

Sendo assim, conforme já destacado em capítulo próprio deste trabalho, o universo total de informações esperadas foi de 3.798. Todavia, é esperado que dado o tamanho da amostra estudada, muitas dessas informações não foram encaminhadas, porém a parte central do trabalho é justamente avaliar o conjunto como o todo, ou seja, mesmo os documentos não enviados são achados que contribuem para o processo de análise proposto na pesquisa, cujos resultados são apresentados nos tópicos seguintes.

4.1.1 Taxa de Resposta Geral

Tendo como base a amostra detalhada acima, a taxa de resposta total do estudo foi de 100%, ou seja, todos os 38 pedidos de acesso à informação foram respondidos. O número de pedidos respondidos foi expressivo, uma vez que estudos parecidos demonstram taxas

inferiores à apresentada neste trabalho. No estudo de Michener et al. (2015), por exemplo, cujo objeto de estudo teve por base a solicitação de informações em diversas esferas de governo, a taxa de resposta geral da pesquisa atingiu o índice de 69%. Outro exemplo foi o estudo realizado por Lima et al. (2020), cujo objeto de estudo foi avaliar as transparências ativas e passivas nas universidades federais do Brasil, em que a taxa de resposta obtida na avaliação de transparência passiva foi de 71%.

Apesar do estudo ter apresentado um valor significativo para a taxa de resposta, uma das limitações da pesquisa é que este dado apenas demonstra que os pedidos foram apreciados pelas instituições e foram dadas respostas no sentido de conceder ou não o acesso às informações requisitadas. Sendo assim, não é possível avaliar a qualidade dessas respostas a partir deste dado. Entretanto, fica evidente que as entidades objeto de estudo preocuparam-se em responder a demanda, o que não ocorreu em uma parcela das pesquisas supracitadas acima.

4.1.2 Prazo Médio de Resposta Geral

No que tange ao prazo de resposta das informações requisitadas, a LAI estabelece em seu texto, art. 11, § 1º e § 2º, que o prazo para manifestação da entidade demandada será de 20 dias, esse prazo poderá ser prorrogado mediante justificativa por mais 10 dias, totalizando 30 dias como o limite legal para manifestação das solicitações (Lei No. 12.527, 2011). Diante dos prazos legais estabelecidos e com base nas respostas enviadas, a Tabela 4 apresenta o prazo médio de resposta dos 38 pedidos de acesso à informação.

Tabela 4 - Limites e prazos legais e prazo médio de resposta

	Limite legal	Prazo médio de resposta	Limite legal com justificativa
Prazos (em dias)	20	27,8	30

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas respostas da pesquisa e em Lei No. 12.527 (2011).

Os resultados do levantamento geral apontam que, na média, o prazo legal estabelecido pela LAI foi cumprido pelas entidades objeto deste estudo, indicando um prazo médio de resposta de 27,8 dias. Nesse quesito, ao se comparar este estudo com o trabalho realizado por Michener et al. (2015), verifica-se que, ao se trabalhar com entidades específicas (IFEs), o prazo médio de resposta mostrou-se superior ao observado no estudo que abordou diversos órgãos e entidades de esferas distintas, tendo em vista que o prazo médio de resposta geral obtido pelo

trabalho dos autores citados foi de 21 dias, ou seja, o prazo médio de resposta encontrado nesta pesquisa foi, aproximadamente, 32% maior.

A diferença encontrada entre os prazos pode estar relacionada a diversos fatores, como por exemplo: i) os diferentes tipos de sistema de requisição de acesso à informação (dada a autonomia de gerenciamento de cada sistema em cada esfera de governo); ii) diferentes formas de gerenciamento das informações produzidas dentro de cada órgão (algumas entidades podem estar mais avançadas no processo de digitalização de suas informações); iii) o contingente de pessoas responsáveis pela salvaguarda dessas informações pode estar mais ou menos direcionados ao objetivo de transparência no setor público (alguns órgãos ou entidades talvez estejam com número reduzido de pessoas); e iv) a fiscalização e o controle do cumprimento da LAI talvez não sejam efetivos (os órgãos fiscalizadores e os responsáveis de cada entidade podem não estar acompanhando de forma regular os pedidos de acesso).

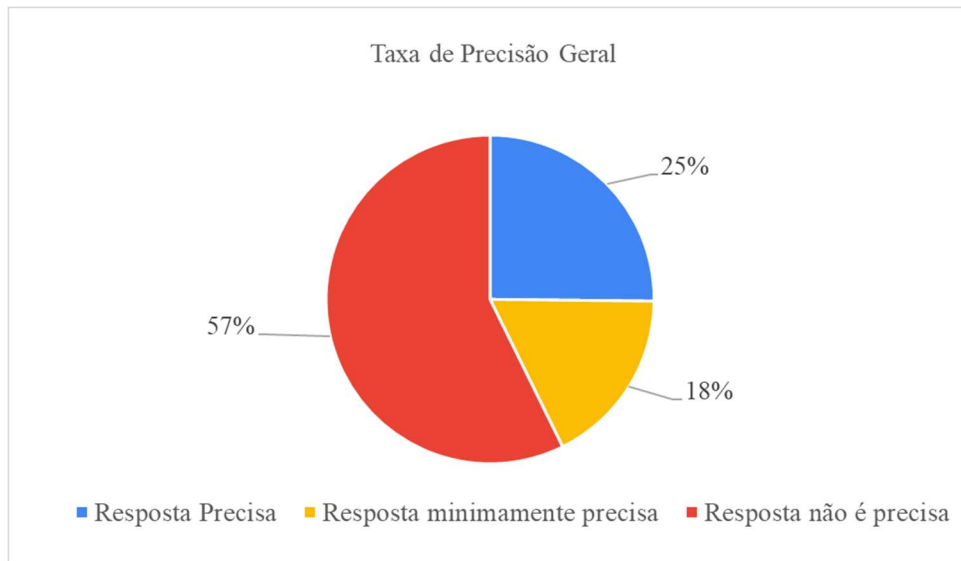
Os pontos elencados também configuram uma limitação do presente trabalho, uma vez que eles não puderam ser observados ou testados. Todavia, são fontes de inspiração para novos trabalhos no sentido de compreender o porquê das diferenças observadas e o quanto cada um dos fatores citados podem influenciar no indicador de prazo de respostas.

4.1.3 Taxa de Precisão Geral

Diferentemente da taxa de resposta, que apenas indica se a solicitação de informação foi objeto de apreciação por parte das entidades estudadas, a taxa de precisão das respostas recebidas visa estabelecer um grau mínimo, com base nas métricas estabelecidas na Tabela 3, de acurácia entre a necessidade de acesso à determinada informação e o comprometimento da entidade do setor público com a disponibilização dessa informação.

Nessa perspectiva, a avaliação de precisão se restringiu a identificar se a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o objeto do pedido de acesso à informação (Michener et al., 2015).

Gráfico 1 - Taxa de precisão geral



A taxa de precisão geral, representada no Gráfico 1, tem como base a avaliação de todos os pedidos realizados às 38 Reitorias dos IFEs, localizadas em todo território nacional, e tem, como total de avaliação, o pedido de acesso às 3.798 informações requisitadas (conforme detalhado na Tabela 2). Como resultado da avaliação, verificou-se que a taxa de precisão foi de 25%, ou seja, do total de informações solicitadas, apenas 956 delas tiveram precisão nas respostas enviadas, enquanto 666 (18%) foram classificadas como minimamente precisas e 2.176 (57%) como não precisas.

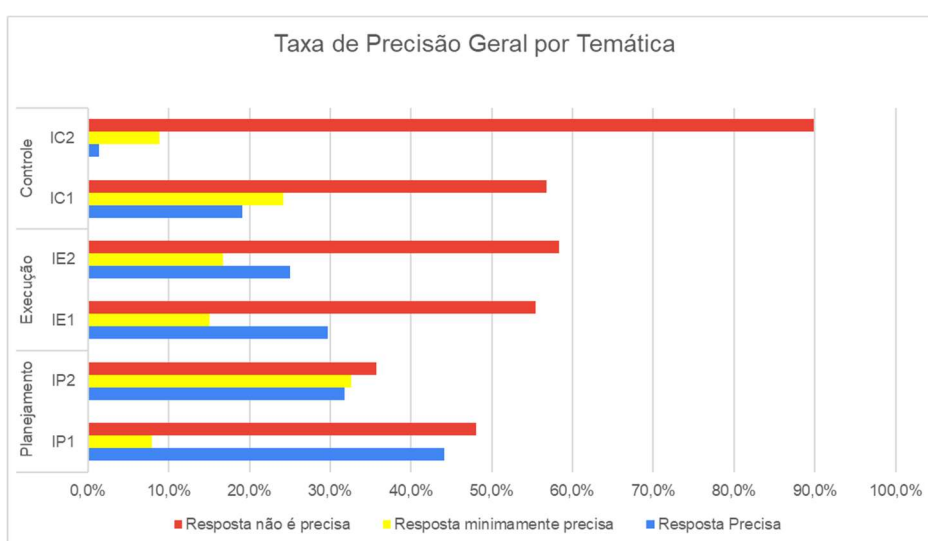
Os resultados relativos à taxa de precisão das respostas apresentam um dado preocupante, tendo em vista o baixo índice de precisão das informações prestadas. A mesma situação foi observada no trabalho de Michener et al. (2015), cujos resultados da avaliação do grau de precisão indicaram baixo grau de observância à LAI, sendo o índice apresentado de 57%. Neste quesito, fica evidente que os IFEs, na média, apresentam um número bem abaixo (25%), o que merece um ponto de destaque na perspectiva de descumprimento à LAI.

É importante destacar que foram encontradas taxas diversas ao desmembrarmos a avaliação por regiões, assim como, ao dividirmos o grau de precisão por temática. Ambas as avaliações serão objeto de análise nos próximos tópicos deste trabalho. Entretanto, a avaliação da taxa de precisão por temática merece um breve relato, visto que tal abordagem demonstra-se inovadora, quando comparada com os trabalhos supracitados ao longo desta pesquisa. As abordagens anteriores, normalmente, tiveram como objetivo verificar o grau de cumprimento da LAI a partir da requisição de informações e uma avaliação global das diversas temáticas de dados requisitados. Nesse tipo de abordagem, as avaliações não tinham como foco,

eventualmente, verificar em quais temáticas os órgãos e entidades apresentavam dificuldade em cumprir com seu dever de transparência.

Diante dessa limitação das pesquisas anteriores, o presente trabalho, ao dividir as temáticas nas 3 categorias demonstradas na Tabela 2, vislumbrou a possibilidade de avaliar se existe alguma tendência no (des)cumprimento do dever de transparência a depender da informação requisitada. Os resultados do experimento demonstraram que dependendo do tipo de informação existe alguma dificuldade em dar transparência às informações solicitadas, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Taxa de precisão geral por temática



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados do gráfico evidenciam que, ao desmembrar o número de respostas precisas por temática, das 956 respostas, 480 estão relacionadas às informações pertinentes ao planejamento dos contratos analisados, 346 à execução dos contratos e 130 versam sobre o controle da execução dos contratos. Além disso, os resultados demonstram que houve uma maior dificuldade de os IFEs apresentarem os dados relacionados ao processo de controle da execução dos serviços contratados por essas entidades. Tal dado fica mais evidente ao comparar individualmente cada informação requisitada.

Observando individualmente as informações relacionadas à temática “Controle”, das 633 informações relacionadas ao item 1 (IC1), 121 foram classificadas como respostas precisas, o que corresponde a 19,1% do total do item. Em relação ao item 2 (IC2), do mesmo tema, os números são ainda mais preocupantes, pois, das 633 informações, 9 tiveram a classificação de precisa, ou seja, apenas 1,4%. A preocupação atribuída a este ponto está relacionada ao fato de que, na fase de controle, um dos grandes objetivos é garantir a qualidade do contrato. Ou seja,

assegurar que aquilo que foi pactuado é exatamente o que está sendo recebido pela contratante (Alves, 2004).

Apesar de preocupante, a evidência deste ponto, a partir dos dados desta pesquisa, serve como um direcionador aos atores envolvidos no processo de controle dos contratos administrativos, sejam eles, as entidades objeto de estudo, os órgãos de controle ou os próprios cidadãos. Esse direcionamento pode auxiliar na mensuração dos esforços que visam à melhoria dos processos de transparência, bem como na identificação de eventuais erros que estejam relacionados à fase de controle dos contratos analisados. Nesse sentido, a análise das informações, a partir do desmembramento das temáticas propostas neste trabalho, mostrou-se relevante, pois permitiu avaliar de forma individual os temas propostos e evidenciar eventuais pontos de atenção.

4.2 Resultados por Região da Avaliação de Transparência Passiva

A análise geral dos dados obtidos na pesquisa objetivou avaliar em um contexto macro a situação da transparência passiva no âmbito dos IFEs no país como um todo. Entretanto, esse tipo de análise, muitas vezes, acaba não destacando pontos sensíveis da situação da transparência passiva em regiões mais ou menos desenvolvidas do Brasil ou, ainda, que receberam maiores ou menores investimentos. Assim, a avaliação dessas mesmas informações de forma regionalizada permite compreender se existem disparidades no processo de transparência passiva dependendo da localização dessas entidades ou por conta de outros fatores como, por exemplo, como investimento. Cabe destacar que o objetivo deste tópico não será o de estabelecer um *ranking* ou classificação das regiões a partir das informações levantadas, a exemplo do trabalho de Lima et al. (2020), mas compreender se os pontos destacados (desenvolvimento regional e investimentos) podem evidenciar algum impacto no processo de transparência passiva do objeto de estudo. O próximo tópico irá apresentar os resultados a partir da divisão dos IFEs nas regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul, de forma a contribuir sobre a temática.

4.2.1 Taxa de Precisão por Região

Os resultados adiante evidenciam as taxas de precisão de resposta de forma regionalizada. Para essa análise, foram considerados o total de informações destinado a cada uma das regiões, conforme discriminado na tabela a seguir, tendo em vista que existe uma

distribuição não homogênea entre a quantidade de unidades estudadas e as respectivas regiões. Dessa forma, buscou-se avaliar a precisão dentro da realidade de cada uma das regiões, no que tange ao volume de informações proporcional à quantidade de institutos.

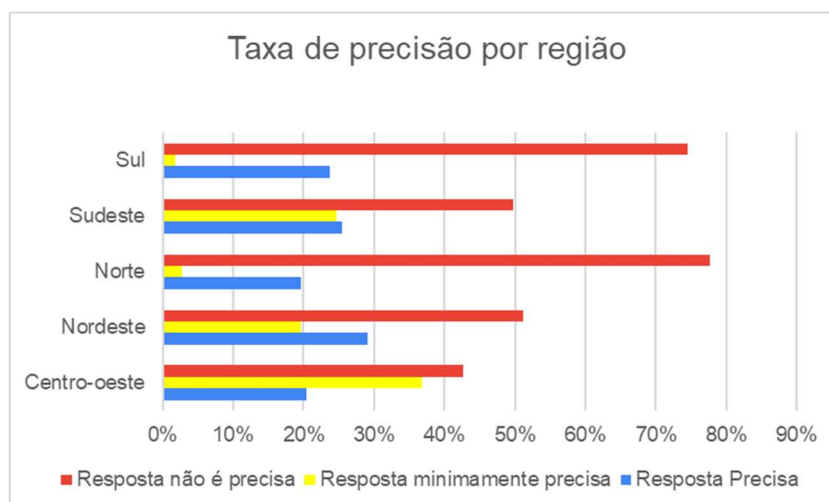
Tabela 5 - Distribuição do total de informações por região

Região	Quantidade de informações	Percentual
Centro-Oeste	426	11%
Nordeste	1.338	35%
Norte	474	12%
Sudeste	894	24%
Sul	666	18%
Total	3.798	100%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme já abordado, fica aparente que existe uma distribuição não equânime do volume de dados e informações, tendo em vista que 2 regiões (Nordeste e Sudeste) concentram cerca 59% dos dados requisitados (35% e 24%, respectivamente). Enquanto as outras 3 regiões (Sul, Norte e Centro-Oeste) foram responsáveis por 41% das demais informações coletadas (18%, 12% e 11%, respectivamente). A análise da taxa de precisão regionalizada avaliou percentualmente as três métricas (informação precisa, minimamente precisa e não precisa), respeitando o volume de dados dentro de sua respectiva região. Ou seja, a taxa de resposta da região Centro-Oeste baseou-se no total de 426 informações, do Nordeste em 1.338, do Norte 474, do Sudeste em 894 e do Sul em 666, cujas taxas estão representadas no gráfico a seguir.

Gráfico 3 - Taxa de precisão por região



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico 3 apresenta um dado interessante, pois as regiões Sul e Norte demonstraram um alto índice de respostas não precisas, 74,5% e 77,6%, respectivamente. O aspecto interessante deste dado está no fato de ambas as regiões estarem no grupo com menor quantidade de unidades e, conseqüentemente, com menor número de informações, no que tange ao volume total dos dados requisitados. Esse dado pode indicar uma possível relação entre a quantidade de instituições e a capacidade de gerenciamento de informações que impactam no atendimento aos preceitos legais da LAI, tendo em vista que regiões que receberam menores investimentos na implementação dos IFEs, talvez tenham dificuldade no cumprimento com a transparência passiva, relação que poderia ser investigada em estudos futuros. Apesar das regiões citadas serem as que apresentaram o maior número de informações não precisas, as demais regiões (Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste) também demonstram dados não satisfatórios, haja vista que todas têm índices de imprecisão acima de 40%.

No que tange às informações classificadas como precisas, a análise dos dados permite demonstrar de forma mais detalhada a situação preocupante do cumprimento das entidades estudadas com o dever de transparência passiva. Essa situação de descumprimento com o arcabouço legal da lei de acesso à informação reside no fato de que a maior taxa de precisão observada no estudo foi de 29,1% (região Nordeste), enquanto a menor foi de 19,6% (região Norte). Esses números reforçam que ainda existe uma grande dificuldade no âmbito da administração pública com o dever de transparência passiva. Em seu estudo mais recente, Raupp (2022), a partir de dados empíricos, descreve que ainda prevalece a realidade de prefeituras que descumprem a legislação e, por consequência, não contribuem para a transparência passiva, deixando claro que, independentemente da esfera (federal, estadual ou municipal), existe ainda um longo caminho a ser percorrido para que os números apresentados possam estar em patamares aceitáveis.

Assim como abordado nos dados gerais, uma outra forma de avaliação dos dados regionalizados é averiguar em que medida a transparência passiva é maior ou menor a depender da temática analisada. Nesse sentido, a Tabela 6 detalha a taxa de precisão por temática em cada região.

Tabela 6 - Taxa de precisão por temática por região

Região	Codificação	Planejamento		Execução		Controle		Totais
		IP1	IP2	IE1	IE2	IC1	IC2	
Centro-Oeste	Resposta precisa	3,8%	5,9%	4,7%	4,5%	1,6%	0,0%	20,4%
	Resposta minimamente precisa	3,5%	7,3%	8,5%	5,4%	10,6%	1,6%	36,9%
	Resposta não é precisa	9,4%	3,5%	3,5%	6,8%	4,5%	15,0%	42,7%
Nordeste	Resposta precisa	9,6%	3,8%	7,0%	4,8%	3,5%	0,4%	29,1%
	Resposta minimamente precisa	1,3%	9,0%	1,9%	3,7%	3,1%	0,7%	19,7%
	Resposta não é precisa	5,8%	3,8%	7,8%	8,2%	10,0%	15,5%	51,2%
Norte	Resposta precisa	5,3%	4,2%	4,2%	4,2%	1,7%	0,0%	19,6%
	Resposta minimamente precisa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%	2,7%
	Resposta não é precisa	11,4%	12,4%	12,4%	12,4%	15,0%	13,9%	77,6%
Sudeste	Resposta precisa	9,2%	6,2%	3,1%	3,1%	3,6%	0,3%	25,5%
	Resposta minimamente precisa	2,0%	4,7%	3,8%	3,8%	7,4%	3,0%	24,7%
	Resposta não é precisa	5,5%	5,8%	9,7%	9,7%	5,7%	13,3%	49,8%
Sul	Resposta precisa	4,1%	7,5%	4,1%	4,1%	4,1%	0,0%	23,7%
	Resposta minimamente precisa	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%
	Resposta não é precisa	12,6%	7,4%	12,6%	12,6%	12,6%	16,7%	74,5%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Assim como evidenciado na parte geral, verifica-se que a maior taxa de respostas não precisas está na temática relacionada ao controle dos contratos estudados. Na região Centro-Oeste, por exemplo, dos 20,4% de respostas precisas, somente 1,6% guardam relação com essa temática. Sendo que, desses 1,6%, todas as respostas foram da questão IC1, ou seja, não houve respostas precisas para o item IC2. Essa ausência de respostas precisas para o item IC2 também ocorreu nas regiões Sul e Norte. Para as demais temáticas, as taxas de precisão apresentaram maior constância, apesar do baixo desempenho no contexto geral.

Apesar de as regiões Nordeste e Sudeste terem apresentado dados de precisão no item IC2, os valores são pouco representativos. Na região Nordeste, dos 29,1% de respostas precisas, apenas 3,9% estão relacionadas à temática controle, sendo 3,5% referentes à informação IC1 e 0,4% à IC2. Os dados apresentados pela região Sudeste são similares, pois dos 25,5% do total de respostas precisas, 3,9% são da temática controle, sendo 3,6% referentes à informação IC1 e 0,3% à IC2.

Muito embora já tenha sido explicado na parte geral a relevância desse ponto crítico, no que tange à temática controle, cabe aqui um aprofundamento nos motivos que tornam esse achado algo preocupante. O item IC2 está relacionado às informações requisitadas do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) que, segundo estabelece a IN 5/2017, é o ajuste escrito, anexo ao contrato, entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, conforme previsto no anexo V-B, da referida normativa, para a avaliação da qualidade do serviço (Instrução Normativa No. 5, 2017).

Não obstante, a importância do item IC2 está intimamente ligada à fiscalização técnica do contrato, auxiliando na avaliação da execução do objeto contratado, que utiliza o IMR para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, e a aplicação de sanções contratuais cabíveis no caso de a empresa contratada não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas ou, ainda, deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

Portanto, ao produzirem resultados tão abaixo do esperado, o item relacionado à temática controle evidencia que as entidades deixam de apresentar dados que possam auxiliar no controle e na fiscalização de uma parte muito importante do processo de execução orçamentária dos contratos estudados. Uma vez que a ausência de transparência não possibilita o controle por parte da sociedade e dos órgãos legalmente responsáveis por essa fiscalização. Outro ponto é a possibilidade de os contratos analisados serem remunerados por valores que não correspondem ao efetivo serviço prestado, fato que não tem como ser comprovado sem o acesso às informações pertinentes para tal conferência.

4.2.2 Prazo Médio de Resposta por Região

No que pese a taxa média geral apresentar que, na média, os prazos estabelecidos na LAI foram observados, a avaliação por região demonstra que, das 5 regiões, apenas as regiões Sul e Sudeste, 17,2 e 21,9 (dias), respectivamente, cumpriram o prazo estabelecido em lei para envio das respostas. As demais regiões (Centro-Oeste, Nordeste e Norte) tiveram prazos médios superiores ao limite máximo permitido -com prorrogação- de 30 dias.

Tabela 7 - Prazo médio de resposta por região

Região	Prazo Médio de Resposta
Centro-Oeste	30,6
Nordeste	32,3
Norte	33,9
Sudeste	21,9
Sul	17,2

Fonte: Elaborada pelo autor.

Uma análise pertinente dos prazos destacados na Tabela 7 é o fato de não se observar uma relação direta entre a quantidade de unidades situadas em cada região e o prazo médio das respostas. É possível avaliar essa questão ao verificarmos que a região Norte -uma das menores em quantidade de unidades (79 *campi*)- foi a que apresentou o maior prazo médio de resposta (33,9 dias), enquanto a região Sudeste -uma das maiores em quantidade de unidades (222 *campi*)- teve como prazo médio 21,9 dias. Fato que diverge do estudo realizado por Michener et al. (2015), cujos resultados sugerem que os estados que responderam o menor número de pedidos foram os que responderam mais rapidamente.

Muito embora os dados demonstrarem que a maioria das regiões não cumpriram os prazos legais, faz-se necessária uma ressalva a essa informação, pois algumas unidades apresentaram prazos de respostas muito curtos ou, ainda, prazos muito longos de resposta. Um exemplo, é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), que respondeu o pedido encaminhado em apenas 4 dias, enquanto o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) atendeu ao chamado em 91 dias. Esse ponto destaca uma limitação desse tipo de análise, uma vez que a pesquisa não tem por objetivo fazer um *ranking* dos 38 chamados abertos, mas somente avaliar se houve o cumprimento dos prazos legais a partir de situações relacionadas à região e à quantidade de unidades em cada uma delas.

Outra questão observada no estudo é que os resultados sugerem que existe uma relação inversa entre o prazo médio de resposta e a precisão das informações prestadas. Em outras palavras, as regiões que responderam mais rapidamente os pedidos tiveram taxas de precisão menores. Destaca-se, nesse ponto, a região Sul que teve o menor prazo médio de resposta (17,2 dias) e a segunda maior taxa de respostas não precisas de todo estudo (74,5%), enquanto a região Nordeste teve o segundo maior prazo médio de resposta (32,3 dias), mas obteve a melhor taxa de respostas precisas (29,1%). Fato similar ao estudo realizado por Michener et al. (2015), cujos resultados sugerem que entidades com taxas de precisão mais altas exigiram um prazo maior que 20 dias.

4.3 Resultado da Acuidade Orçamentária Média (Análise Empenho *versus* Liquidação)

Para facilitar a compreensão e possibilitar uma leitura mais fluída dos resultados da acuidade orçamentária, a Tabela 8 apresenta a consolidação dos valores de empenho e liquidação dos 3 contratos de prestação de serviços analisados no período de 2017 a 2021, para cada uma das 38 entidades, lembrando que não possível fazer a individualização dos dados por *campi*, pois a plataforma só disponibiliza os dados consolidados das execuções orçamentárias por Reitoria. A partir dessas informações, foi possível estimar a acuidade média gerada após confrontar os valores de empenho *versus* liquidação, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 8 - Média dos valores empenhados, liquidados e percentual médio da acuidade – Contratos de Apoio Administrativo, Limpeza e Conservação e Vigilância

(continua)

Instituto	Região	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Previsto - Realizado (R\$)	Média percentual da acuidade
		A	B	C=(A-B)	D=(C/A)
IFB	Centro-Oeste	72.467.625,00	61.538.530,00	10.929.095,00	15%
IFGOIANO	Centro-Oeste	82.112.385,00	73.032.071,00	9.080.314,00	11%
IFG	Centro-Oeste	91.162.416,00	84.527.586,00	6.634.830,00	7%
IFMS	Centro-Oeste	45.382.090,00	39.963.440,00	5.418.650,00	12%
IFMT	Centro-Oeste	111.375.825,00	80.042.396,00	31.333.429,00	28%
IFAL	Nordeste	88.272.812,00	68.283.009,00	19.989.803,00	23%
IFBAIANO	Nordeste	101.433.961,00	74.550.102,00	26.883.859,00	27%
IFBA	Nordeste	164.568.578,00	135.540.514,00	29.028.064,00	18%
IFCE	Nordeste	174.111.777,00	157.221.026,00	16.890.751,00	10%
IFMA	Nordeste	159.212.555,00	132.438.767,00	26.773.788,00	17%
IFPB	Nordeste	123.063.730,00	87.695.359,00	35.368.371,00	29%
IFPE	Nordeste	119.728.621,00	95.879.914,00	23.848.707,00	20%
IFSPE	Nordeste	45.439.916,00	35.853.441,00	9.586.475,00	21%
IFPI	Nordeste	96.465.353,00	84.574.699,00	11.890.654,00	12%
IFRN	Nordeste	121.506.536,00	69.860.307,00	51.646.229,00	43%
IFS	Nordeste	62.153.590,00	55.079.262,00	7.074.328,00	11%
IFAC	Norte	27.002.994,00	23.789.524,00	3.213.470,00	12%
IFAM	Norte	103.266.115,00	84.265.731,00	19.000.384,00	18%
IFAP	Norte	40.854.443,00	32.415.943,00	8.438.500,00	21%
IFPA	Norte	121.531.417,00	103.346.297,00	18.185.120,00	15%
IFRO	Norte	55.152.348,00	46.974.948,00	8.177.400,00	15%
IFRR	Norte	35.806.029,00	25.626.154,00	10.179.875,00	28%
IFTO	Norte	73.890.681,00	57.945.712,00	15.944.969,00	22%

Tabela 8 - Média dos valores empenhados, liquidados e percentual médio da acuidade –
Contratos de Apoio Administrativo, Limpeza e Conservação e Vigilância

(conclusão)

Instituto	Região	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Previsto - Realizado (R\$)	Média percentual da acuidade
		A	B	C=(A-B)	D=(C/A)
IFES	Sudeste	131.958.726,00	117.888.580,00	14.070.146,00	11%
IFMG	Sudeste	74.124.174,00	57.953.479,00	16.170.695,00	22%
IFSUDESTEMG	Sudeste	68.075.889,00	45.666.513,00	22.409.376,00	33%
IFNMG	Sudeste	67.957.970,00	56.965.188,00	10.992.782,00	16%
IFSULDEMINAS	Sudeste	81.311.307,00	57.508.522,00	23.802.785,00	29%
IFTM	Sudeste	62.109.428,00	53.074.071,00	9.035.357,00	15%
IFFLUMINENSE	Sudeste	116.137.929,00	94.202.422,00	21.935.507,00	19%
IFRJ	Sudeste	76.014.860,00	58.400.629,00	17.614.231,00	23%
IFSP	Sudeste	149.029.389,00	117.595.502,00	31.433.887,00	21%
IFPR	Sul	91.272.834,00	77.451.885,00	13.820.949,00	15%
IFFAR	Sul	65.513.744,00	52.462.127,00	13.051.617,00	20%
IFRS	Sul	68.558.238,00	58.859.268,00	9.698.970,00	14%
IFSul	Sul	104.734.549,00	88.034.167,00	16.700.382,00	16%
IFC	Sul	69.638.508,00	53.630.736,00	16.007.772,00	23%
IFSC	Sul	90.393.465,00	71.997.259,00	18.396.206,00	20%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme já descrito, o objetivo desta pesquisa não é estabelecer qualquer tipo de *ranking* das entidades estudadas. Sendo assim, os dados estão ordenados por região, para facilitar eventuais inferências das informações destacadas, ao invés de serem ordenados pelo percentual de acuidade do maior para o menor ou seu inverso.

A partir dos dados extraídos da Tabela 8, verifica-se que a média de acuidade orçamentária nas regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul foi, respectivamente, 15%, 21%, 19%, 21% e 18%, o que representa, na média, uma acuidade geral de 19%. Sendo o maior percentual observado no IFRN (48%) e o menor no IFG (7%). Esses valores demonstram que não há uma diferença significativa entre as acuidades médias geradas, quando observados os dados por região. Todavia, quando verificados de forma isolada, pode-se encontrar diferenças significativas entre as entidades.

4.4 Divisão de Grupos a partir do Índice de Transparência

Diferentemente do tratamento dado à tabela anterior, optou-se por fazer um ordenamento das entidades por seu índice de transparência. Entretanto, não será feita nenhuma avaliação ou inferência acerca do ordenamento realizado. Tal modulação servirá como uma forma de dividir as entidades em dois grupos: i) entidades com índices que variam de 1 a 2; e ii) entidades com índices menores que 1. Esta divisão servirá para facilitar a análise de correlação entre os valores encontrados na Tabela 8 com os da Tabela 9 a seguir.

Tabela 9 - Índice Médio de Transparência por Instituto

(continua)

Instituto	Estado	Região	Índice médio de transparência (0 a 2)
IFAC	AC	Norte	1,69
IFPR	PR	Sul	1,67
IFTM	MG	Sudeste	1,67
IFAL	AL	Nordeste	1,63
IFNMG	MG	Sudeste	1,63
IFSPE	PE	Nordeste	1,46
IFMA	MA	Nordeste	1,46
IFSULDEMINAS	MG	Sudeste	1,35
IFPI	PI	Nordeste	1,18
IFTO	TO	Norte	1,17
IFES	ES	Sudeste	1,17
IFRN	RN	Nordeste	1,10
IFB	DF	Centro-Oeste	1,00
IFG	GO	Centro-Oeste	1,00
IFSUDESTEMG	MG	Sudeste	1,00
IFMS	MS	Centro-Oeste	0,92
IFPE	PE	Nordeste	0,83
IFSP	SP	Sudeste	0,69
IFMT	MT	Centro-Oeste	0,60
IFGOIANO	GO	Centro-Oeste	0,50
IFCE	CE	Nordeste	0,50
IFSC	SC	Sul	0,33
IFAM	AM	Norte	0,33
IFRJ	RJ	Sudeste	0,33
IFBAIANO	BA	Nordeste	0,30
IFRR	RR	Norte	0,22
IFPB	PB	Nordeste	0,17
IFMG	MG	Sudeste	0,17
IFFAR	RS	Sul	0,17

Tabela 9 - Índice Médio de Transparência por Instituto

(conclusão)

Instituto	Estado	Região	Índice médio de transparência (0 a 2)
IFS	SE	Nordeste	0,06
IFBA	BA	Nordeste	0,00
IFAP	AP	Norte	0,00
IFPA	PA	Norte	0,00
IFRO	RO	Norte	0,00
IFFLUMINENSE	RJ	Sudeste	0,00
IFRS	RS	Sul	0,00
IFSul	RS	Sul	0,00
IFC	SC	Sul	0,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

A partir dos dados apresentados na Tabela 9, e com base na elucidação destacada acima, foi realizada a divisão das entidades em dois grupos, ou seja, entidades que atenderam, na média, os requisitos mínimos de transparência passiva estabelecidos nesta pesquisa e aquelas que não atenderam.

Essa divisão gerou um agrupamento de 15 entidades para o primeiro grupo e 23 entidades para o segundo, totalizando as 38 entidades estudadas. Sendo que, no primeiro, o maior índice observado foi de 1,69 (IFAC) e o menor 1,0 (IFSUDESTEMG), enquanto, no segundo, o maior valor encontrado foi 0,92 (IFMS) e o menor 0,00 (IFC).

Feita a divisão dos grupos, a próxima etapa da pesquisa consistiu na elaboração de um teste de correlação de Pearson entre os dados de cada entidade, extraídos das colunas “Média percentual de acuidade” (Tabela 8) e “Índice médio de transparência” (Tabela 9), cujos resultados estão detalhados no tópico a seguir.

4.5 Correlação entre Índice Médio de Transparência e Média de Acuidade Gerada

Segundo Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010), para compreender o coeficiente de correlação de Pearson é preciso o entendimento de dois conceitos chaves: “associação” e “linearidade”.

Afinal, o que significa dizer que duas variáveis estão associadas? Em termos estatísticos, duas variáveis se associam quando elas guardam semelhanças na distribuição dos seus escores. Mais precisamente, elas podem se associar a partir da distribuição das frequências ou pelo compartilhamento de variância. No caso da correlação de Pearson (r) vale esse último parâmetro, ou seja, ele é uma medida da variância compartilhada entre duas variáveis. Por outro lado, o modelo linear supõe que o aumento ou decréscimo de uma unidade na variável X gera o mesmo

impacto em Y. Em termos gráficos, por relação linear entende-se que a melhor forma de ilustrar o padrão de relacionamento entre duas variáveis é através de uma linha reta. Portanto, a correlação de Pearson (r) exige um compartilhamento de variância e que essa variação seja distribuída linearmente. (Figueiredo Filho & Silva Júnior, 2010, pp. 4-5).

Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010) esclarecem, ainda, que a interpretação do coeficiente de correlação Pearson varia de -1 a 1. Em que o sinal, negativo ou positivo, indica a direção da relação das variáveis, enquanto o valor sugere a força da relação entre elas. Sendo assim, uma correlação perfeita (-1 ou 1) indica que os pontos de uma determinada variável podem ser determinados ao se saber os pontos da outra. Todavia, uma correlação de valor zero é uma predição de que não existe uma relação linear entre as variáveis.

Apesar do contexto teórico acerca do coeficiente de correlação Pearson, os referidos autores afirmam que valores extremos (0 ou 1) dificilmente são encontrados na prática, necessitando, dessa forma, uma discussão de como os pesquisadores podem interpretar a magnitude dos coeficientes. Uma alternativa para esse problema, e que será utilizada para este estudo, é a classificação apontada por Dancy e Reidy (2006) que classifica os valores apresentados no teste com os seguintes valores e interpretações: $r = 0,10$ até $0,30$ (fraco); $r = 0,40$ até $0,6$ (moderado); $r = 0,70$ até 1 (forte). Essa classificação independe do sentido (sinal positivo ou negativo) dos valores resultantes do teste.

Apresentada a ideia de correlação entre duas variáveis, o presente trabalho utilizará o teste de correlação de Pearson para testar as variáveis “Índice médio de transparência” e “Média percentual de acuidade”, com o objetivo de verificar a hipótese estabelecida em H_0 (entidades com maior precisão no fornecimento de informações por meio de transparência passiva também apresentam maior acuidade no gerenciamento dos recursos orçamentários relacionados aos contratos de serviços terceirizados). Para execução do teste foi utilizado o *software* Stata (versão 14), cujos dados são apresentados a seguir.

Tabela 10 - Coeficiente de correlação de Pearson das variáveis “Índice médio de transparência” e “Média percentual de acuidade”

	Índice médio de transparência	Média percentual de acuidade
Índice médio de transparência	1.0000	
Média percentual de acuidade	-0.1340	1.0000

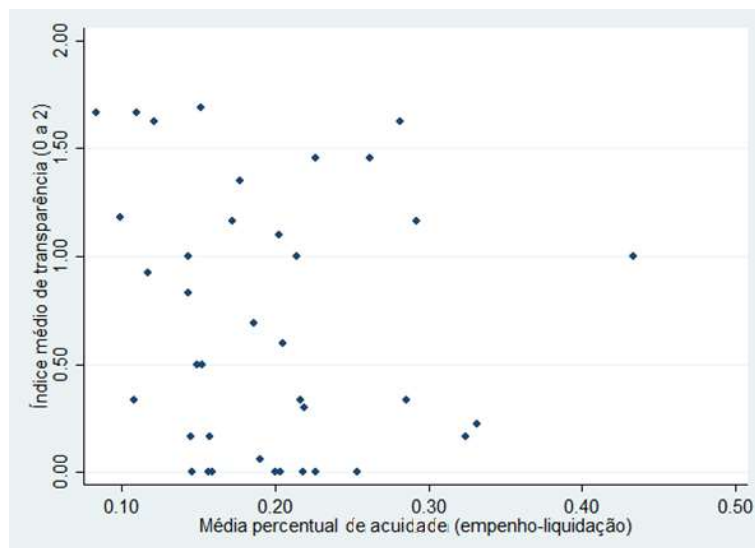
Fonte: Elaborada pelo autor

A partir dos resultados obtidos no teste, verifica-se que as variáveis não apresentam grau de dependência entre si, tendo em vista que quanto mais próximo de 1 maior o grau de

dependência estatística linear entre as variáveis, enquanto a sua proximidade de zero indica que a força dessa relação é menor (Figueiredo Filho & Silva Júnior, 2010). Portanto, os valores resultantes do teste indicam uma relação fraca entre as variáveis testadas.

Uma outra forma de evidenciar essa falta de relação é a partir do gráfico de dispersão dos dados testados, demonstrando que não existe uma relação linear entre as duas variáveis hipotéticas “Índice médio de transparência” e “Média percentual de acuidade”. Dessa forma, foi extraído, do *software* Stata, o gráfico abaixo que corrobora o resultado obtido no teste.

Gráfico 4 - Gráfico de dispersão das variáveis “Índice médio de transparência” e “Média percentual de acuidade”



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *software* Stata.

Isto posto, com base no teste realizado e na exemplificação por meio do gráfico de dispersão, conclui-se que não existe relação entre as variáveis testadas que suportem H_0 . Ou seja, rejeita-se a hipótese nula de que entidades com maior precisão no fornecimento de informações por meio de transparência passiva também apresentam maior acuidade no gerenciamento dos recursos orçamentários relacionados aos contratos de serviços terceirizados.

4.6 Limitações de Acesso às Informações

A LAI estabelece como regra o direito do cidadão em obter o acesso à informação solicitada. Sendo os casos de negativa de acesso restritos a situações específicas, nos termos da referida lei. Entretanto, os resultados desta pesquisa demonstram que alguns pedidos de acesso à informação foram indeferidos por motivos relacionados a interpretações da LAI,

interpretações essas que fogem à real motivação do legislador, fato também ocorrido em trabalhos anteriores (Michener et al., 2015; Raupp & Pinho, 2016; Drehmer & Raupp, 2019) e representa uma limitação no acesso aos dados para realização deste trabalho. Porém, a maior concentração de situações de não acesso à informação foi das instituições que responderam apenas parcialmente as solicitações, sem justificar plausivelmente os motivos do não envio dos dados requisitados.

O caso do Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT) é um exemplo da situação narrada acima, pois, em sua resposta dos motivos do não acesso aos dados, destacou que “a Reitoria do IFMT justifica, em nome de todos os campi, o não envio das informações em sua completude, visto que se torna inviável o atendimento à solicitação no formato como está solicitado”. Tal justificativa não se apresenta plausível, tendo em vista que diversos outros institutos responderam os pedidos de solicitação de forma integral.

Em outro caso, o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) informou que disponibiliza diversas das informações requisitadas em sua página da *internet*, todavia, “como diversos navegadores já não possuem suporte ao sistema FTP, utilizado para divulgação dos documentos, informamos que estamos trabalhando na migração dos documentos para outra plataforma, com previsão de conclusão para o início de julho”.

Apesar do foco do estudo não ter sido uma avaliação qualitativa dos diversos motivos que levaram à maioria das entidades estudadas a não cumprirem com os prazos, bem como com o envio das informações requisitadas. Alguns achados deste trabalho indicam a existência de motivos diversos que possam ter levado aos gestores do acesso à informação a não cumprirem com os requisitos estabelecidas na LAI. Sejam esses motivos relacionados à aspectos interpretativos da lei, ou limitações de ordem técnica (como no caso do IFES), ou limitações sem causas evidentes e que não puderam ser captadas pela presente pesquisa (caso do IFMT), tendo em vista o formato de sua metodologia e do modelo escolhido para análise dos dados.

Nesse sentido, apesar de ser uma limitação deste trabalho, os achados aqui apresentados podem servir de base para estudos futuros que busquem compreender os diversos motivos que influenciam na tomada de decisão dos gestores públicos no processo de cumprimento dos requisitos legais para com a transparência passiva.

5 CONCLUSÕES

O objetivo inicial desta pesquisa foi analisar a transparência passiva dos Institutos Federais de Ensino situados em todo território do país à luz da Lei de Acesso à Informação. Como objetivo secundário, buscou-se estabelecer uma relação entre a transparência passiva (ou falta dela) e o gerenciamento dos recursos orçamentários a partir da análise da execução de contratos de serviços terceirizados das instituições estudadas. A partir de dados empíricos, percebeu-se que o direito ao acesso à informação pública enfrenta dificuldades significativas no que tange a sua efetiva realização, fato que descumpra a legislação vigente e, por consequência, não contribui para a transparência passiva. Não obstante, verificou-se que não existe correlação entre o grau de cumprimento com as questões legais relacionadas à transparência passiva e o gerenciamento de recursos dos contratos analisados que indiquem maior ou menor acuidade orçamentária no gerenciamento dos recursos públicos direcionados aos contratos objeto de análise.

A partir dos resultados obtidos, é possível concluir que as entidades públicas estudadas apresentaram um baixo número de atendimento aos pedidos de acesso à informação por meio de transparência passiva, tendo em vista que a maioria das solicitações realizadas não foram respondidas com grau mínimo de precisão, sendo o grau geral de precisão de apenas 25%. Outro fato observado é que no universo das temáticas trabalhadas (planejamento, execução e controle) o maior índice de respostas não precisas está relacionado às informações pertinentes à fase de controle dos contratos administrativos estudados. Fato preocupante, pois, na fase de controle, alguns dos objetivos são garantir a qualidade do contrato e a remuneração adequada pelos serviços prestados. A falta de transparência dessas informações impossibilita o controle desses fatores por parte da sociedade e dos órgãos de fiscalização responsáveis.

Quando observados os dados de forma regionalizada, verificou-se que as regiões com menor número de entidades (consequentemente com menor número de informações requisitadas) apresentaram o maior número de informações não precisas, indicando que pode existir uma relação entre a quantidade de instituições e a capacidade de gerenciamento de informações no atendimento aos preceitos legais da LAI.

No que tange ao cumprimento dos prazos legais, quando avaliado no contexto geral, as entidades estudadas cumpriram o prazo limite total de 30 dias (20 dias + 10 de prorrogação), sendo a média encontrada de 27,8 dias. Entretanto, quando avaliados de forma regionalizada, apenas duas das cinco regiões (Sul e Sudeste) encaminharam as respostas dentro do limite legal. Outro dado empírico relevante foi a percepção de não se observar uma relação direta entre a

quantidade de unidades situadas em cada região e o prazo médio das respostas, fato que diverge de estudos realizados anteriormente. Além disso, outra relação observada no estudo é que os resultados sugerem que existe uma relação inversa entre o prazo médio de resposta e a precisão das informações prestadas, situação que coincide com a de outros estudos sobre a temática.

A realização deste estudo buscou proporcionar à área de conhecimento contribuições nas perspectivas teórica e prática. Na perspectiva teórica, o estudo se junta aos poucos trabalhos já desenvolvidos sobre a temática, evidenciando a necessidade de se avançar com uma agenda de pesquisa sobre o assunto. Do ponto de vista prático, o trabalho apresenta um breve panorama da realidade atual do exercício, ou da falta dele, da transparência passiva nos Institutos Federais de Ensino, mas que pode ser a realidade de diversas outras entidades do setor público. Os resultados apresentados nesta pesquisa podem servir como base para que os gestores repensem suas práticas sobre a transparência da informação pública, tanto para que o cidadão possa exercer melhor o seu direito ao acesso à informação, quanto para o devido atendimento às solicitações recebidas pelas instituições.

Algumas limitações deste trabalho estão relacionadas aos fatores diversos que podem influenciar no prazo de respostas dos pedidos, cujas diferenças podem estar relacionadas a fatores que não puderam ser observados. Outro limitador está relacionado ao fato de o sistema de pedido de acesso às informações só permitir o direcionamento da requisição para as Reitorias das instituições estudadas, não permitindo a solicitação diretamente a cada *campus*, ou seja, das 633 unidades avaliadas, os pedidos se centralizaram em 38 Reitorias. Este ponto caracteriza-se como uma limitação, por não ser possível acompanhar o gerenciamento dos pedidos realizados entre Reitorias e os seus respectivos *campi*, uma vez que a falta de comprometimento com a transparência por parte de uma determinada Reitoria não necessariamente pode significar que o mesmo acontece com todas as suas unidades.

Pode-se destacar ainda como uma limitação os casos de inviabilização do acesso à informação, seja ele por situações de negativa por questões interpretativas da LAI, como por outros fatores que não puderam ser totalmente captados pelo modelo da pesquisa. Entretanto, apesar de ser uma limitação também é fruto para realização de estudos futuros, a partir de técnicas ou modelos de pesquisa que consigam captar as causas dessas negativas, com vistas a compreender os diversos motivos que levam aos gestores públicos a não disponibilizarem as informações requisitadas por meio da transparência passiva.

Por fim, as limitações apresentadas não inviabilizaram as análises desenvolvidas e são fontes de inspiração para novos trabalhos. No primeiro caso, no sentido de compreender o porquê das diferenças observadas e o quanto cada um dos fatores citados no trabalho podem

influenciar no indicador de prazo de respostas. E, no segundo ponto, buscar uma forma de ter acesso direto a todas as entidades estudadas para efeito de comparação do panorama da transparência passiva a partir da sistemática atual (centralização dos pedidos nas Reitorias) com uma análise individualizada com pedidos direcionados diretamente às 633 unidades.

REFERÊNCIAS

- Alves, L. S. (2004). Gestão e fiscalização de contratos públicos. *Revista do TCU*, 102, 60-69. Recuperado de <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610>.
- Angélico, F., & Teixeira, M. A. C. (2012). Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, 10(21), 7–27. Recuperado de <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/342>
- Angélico, F. (2015). *Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático*. São Paulo: Estúdio Editores.com.
- Bairral, M. A. C., & Silva, A. (2013). Transparência no Setor Público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão dos entes públicos federais no exercício de 2010. *XXXVII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro-RJ. Recuperado de http://arquivo.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=966&cod_evento_edicao=68&cod_edicao_trabalho=16508
- Bataglia, M. B. (2019). *Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Batista, M., Rocha, V., & Santos, J. L. A. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*. 54(5), 1382-1401. doi: [10.1590/0034-761220190290](https://doi.org/10.1590/0034-761220190290).
- Batista, M. (2017). *A difusão da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Bentham, J., 1748-1832. (1995). *The Panopticon writings*. London; New York :Verso.
- Campagnoni, M., Carvalho, R. D., Lyrio, M. V. L., Lunkes, R. J., & Rosa, F. S. (2016). Transparência no poder legislativo municipal: uma análise dos portais eletrônicos das câmaras de vereadores das capitais brasileiras. *Revista Gestão Organizacional*, 9(1), 21-42. Recuperado de <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/2934>.
- Cicatiello, L., Simone, E., Ercolano, S., & Gaeta, G. L. (2021). Assessing the impact of fiscal transparency on FDI inflows. *Socio-Economic Planning Sciences*, 73, 100892. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/j.seps.2020.100892](https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100892).
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988, 05 de outubro). Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Costa, S. (2013). Do freedom of information laws decrease corruption? *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 29(6), 1317-1343. doi: [10.1093/jleo/ews016](https://doi.org/10.1093/jleo/ews016).
- Cucciniello, M., Grimmelikhuijsen, S., & Porumbescu, G. A. (2017). 25 years of transparency research: evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44. doi: [10.1111/puar.12685](https://doi.org/10.1111/puar.12685).

- Dancey, C., & Reidy, J. (2006). *Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre, RS: Artmed.
- Decreto No. 9.660*. (2019, 1º de janeiro). Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9660.htm.
- Diniz, G. M. (2015). O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará. *Revista TCEMG*, 33(4), 91-116. doi: [10.18763/revistaTCEMG.2015.vol.33.n.4.p.91-116](https://doi.org/10.18763/revistaTCEMG.2015.vol.33.n.4.p.91-116).
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2019). Transparência Passiva, Formalismo e os Poderes Estaduais Brasileiros. *Revista Gestão & Planejamento*, 20(1), 273-291. doi: [0.21714/2178-8030gep.v20.5855](https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.5855).
- Fenster, M. (2015). Transparency in search of a theory. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 150–167. doi: [10.1177/1368431014555257](https://doi.org/10.1177/1368431014555257).
- Figueiredo Filho, D., & Silva Junior, J. (2010). Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). *Revista Política Hoje*, 18(1). Recuperado de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3852>.
- Garson, G. D. (2009). *Statnotes: Topics in Multivariate Analysis*. Disponível em: <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>
- Instrução Normativa No. 5*. (2017, 26 de maio). Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Recuperado de <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>.
- Lei Complementar No. 101*. (2000, 4 de maio). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Lei No 9.755*. (1998, 16 de dezembro). Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19755.htm
- Lei No. 12.527*. (2011, 18 de novembro). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.
- Lei No 13.709*. (2018, 14 de agosto). Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm

- Lima, M. P., Abdalla, M. M., & Oliveira, L. G. L. (2020). A Avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do Serviço Público*, 71(c), 232-263. doi: [10.21874/rsp.v71ic.4662](https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4662).
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512110377602>.
- Lyrio, M. V. L. (2016). *Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol*. (Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Florianópolis). Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/167795>.
- Mabillard, V., & Keuffer, N. (2022). Does freedom of information contribute to more open administrations? An empirical analysis of the link between active and passive forms of transparency. *International Review of Public Administration*, 27(1), 55-72, doi: 10.1080/12294659.2022.2044107.
- Machado-da-Silva, C. L., Guarido Filho, E. R., Nascimento, M. R., & Oliveira, P. T. (2003). Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: Vieira, M. M. F.; Carvalho, C. A. (Org.), *Organizações, instituições e poder no Brasil*. 179-202. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Marocco, C. (2011). *O Princípio da Publicidade Administrativa no Estado Constitucional de Direito* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94718>.
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29. doi: 10.1177/0020852311429533.
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610–629. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>.
- Michener, G., Moncau, L. F., & Velasco, R. (2015). *Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. FGV Digital Repository. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10438/17936>.
- Montes, G. C., Bastos, J. C. A., & Oliveira, A. J. (2019). Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: some international evidence based on panel data approach. *Economic Modelling*, 79, 211-225. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.econmod.2018.10.013>.
- Moore, D. S. (2007). *The Basic Practice of Statistics*. New York: Freeman.
- Paniago, E. A. F. (2016). Gestão da Responsabilidade Fiscal: avanços e tendências. *IV Simpósio Nacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Conselho Regional de

Contabilidade de Goiás - CRC-GO. Recuperado de <https://crcgo.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Gestao-da-Responsabilidade-Fiscal-e-Transparencia.pdf>.

Pasquier, M. (2013). *Le principe de transparence en Suisse et dans Le Monde*. PPUR & Haup.

Peres, L. N., Sasso, M., Paula, M. J., & Varela, P. S. (2020). Transparência Passiva do Governo Federal Brasileiro: O Mesmo Acesso para Todos?. *Revista Universo Contábil*, 16(3), 140-159. doi: [10.4270/ruc2020319](https://doi.org/10.4270/ruc2020319).

Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*. 42(3), 471-493. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6642>.

Portaria No. 713. (2021, 8 de setembro). Estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Colégio Pedro II, define parâmetros e normas para a sua expansão e dispõe sobre a criação e implementação do modelo de dimensionamento de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas e comissionadas, no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e do Colégio Pedro II. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-713-de-8-de-setembro-de-2021-343837861>.

Ramos, A. (1983). *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.

Raupp, F. M. (2011). *Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador). Recuperado de <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35436>.

Raupp, F. M. (2022). A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. *Revista da CGU*, 14(25), 20–32. doi: [10.36428/revistadacgu.v14i25.484](https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.484).

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2015). A Lei, ora a Lei: um balanço da (in)transparência passiva em câmaras municipais brasileiras. *V Encontro de Administração da Informação – EnADI*, 5, 2015, Brasília. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD. Recuperado de https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTgwODQ=.

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *RAUSP Management Journal*, 51(3), 288-298. doi: [10.1016/j.rausp.2016.02.001](https://doi.org/10.1016/j.rausp.2016.02.001).

Riggs, F. W. (1964). *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.

Riggs, F. W. (1968). *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria das sociedades prismáticas*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Dimond, & M. F. Plattner (Ed.), *The self-restraining State*. London, UK: Lynne Rienner.

- Sedmíhradská, L., Haas, J. (2012). Budget transparency and fiscal performance: do open budgets matter? *Munich Personal RePEc Archive*, 42260, 1-13. Recuperado de https://mpra.ub.uni-muenchen.de/42260/7/MPPRA_paper_42260.pdf
- SERPRO. (n.d.). *Linha do tempo da proteção de dados pessoais e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, no Brasil*. Recuperado de <https://www.serpro.gov.br/lgpd/menu/arquivos/linha-do-tempo-1/view>.
- Silva, T., Eirão, T., & Cavalcante, R. (2015). Relacionando la legislación sobre acceso a la Información de los países del MERCOSUR. *Biblios: Journal of Librarianship and Information Science*, (56), 28-38. doi: 10.5195/biblios.2014.190.
- Simone, E., Bonasia, M., Gaeta, G. L., & Cicatiello, L. (2019). The effect of fiscal transparency on government spending efficiency. *Journal of Economic Studies*, 46(7), 1365-1379. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1108/jes-03-2019-0123>.
- Slomski, V., Camargo, G. B., Amaral Filho, A. C. C., & Slomski, V. G. (2010). A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidencição do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 933-937. doi: [10.1590/S0034-76122010000400008](https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000400008).
- Souza, S., Silva, A. R. L., Silva Júnior, A., & Silva, P. O. M. (2012). O processo de formação de estratégias na instituição de educação superior privada: múltiplos interesses articulados no formalismo. *REGE*, 19(3), 431-447. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/49920>.
- Staroscky, E. A., Nunes, G. S. F., Lyrio, M. V. L., & Lunkes, R. J. (2014). A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. *REUNA*, 19(1), 29-52. Recuperado de <https://revistas.una.br/reuna/article/view/566>.
- UFMG & Senado Federal. (2013). *Lei de Acesso à Informação no Brasil. O que você precisa saber*. Senado Federal. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil-o-que-voce-precisa-saber.-uma-leitura-da-lei-no-12.527-de-18-de-novembro-de-2011-lai/lai-2013>.
- Vigoda-Gadot, E., & Meiri, S. (2008). New public management values and person organization fit: a socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. *Public Administration*, 86(1), 111-131. doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00703.x.
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999). Towards Transparency in Finance and Governance. *Draft: The World Bank*. doi:10.2139/ssrn.258978.
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158. doi: 10.5007/2175-8069.2015v12n25p137.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Quantidade de documentos analisados

Documentos Recebidos e Analisados	Quantidade Esperada	Quantidade Recebida	%
	A	B	B/A
Planilha digital com os valores referentes ao Orçamento de Custeio das unidades para o período de 2017 a 2021.	633	330	52%
Cópia digital dos editais das licitações (com os respectivos Termos de Referência) relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	633	408	64%
Cópia digital dos contratos de prestação de serviços de: a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	633	283	45%
Cópia digital dos termos de repactuação ou aditivos dos contratos relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	633	264	42%
Cópia digital das Portarias de nomeação dos fiscais responsáveis pelos contratos relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	633	274	43%
Cópia digital dos Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) emitidos mês a mês, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, dos contratos relacionados aos serviços de a) vigilância, b) limpeza e conservação e c) apoio administrativo (manutenção) em execução no período de 2017 a 2021.	633	65	10%
Total	3.798	1.625	43%

Fonte: Elaborado pelo autor.