

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Sebastião Junior dos Santos

**Transparência ativa no campus avançado da Universidade Federal de Juiz de
Fora em Governador Valadares: análise do sítio eletrônico institucional à luz da
Escala Brasil Transparente 360°**

Juiz de Fora

2025

Sebastião Junior dos Santos

Transparência ativa no campus avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares: análise do sítio eletrônico institucional à luz da Escala Brasil Transparente 360°

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em administração pública.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gasparetto Junior

Juiz de Fora

2025

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Santos, Sebastião Junior dos.

Transparência ativa no campus avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares : análise do sítio eletrônico institucional à luz da Escala Brasil Transparente 360° / Sebastião Junior dos Santos. -- 2025.

144 f.

Orientador: Antônio Gasparetto Junior

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, 2025.

1. Administração Pública. 2. Lei de Acesso à Informação. 3. Transparência Ativa. 4. Universidade Federal. I. Gasparetto Junior, Antônio, orient. II. Título.

Sebastião Junior dos Santos

Transparência ativa no campus avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares: análise do sítio eletrônico institucional à luz da Escala Brasil Transparente 360º

Dissertação
apresentada ao
Mestrado
Profissional em
Administração
Pública em Rede
Nacional, instituição
associada Universidade
Federal de Juiz de
Fora, como requisito
parcial à obtenção do
título de Mestre em
Administração
Pública. Área de
concentração:
Administração
Pública.

Aprovada em 20 de fevereiro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antônio Gasparetto Júnior- Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Murilo Borsio Bataglia
Centro Universitário Estácio de Sá

Profª. Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima
Universidade Federal de Sergipe

Juiz de Fora, 18/02/2025.



Documento assinado eletronicamente por **ALEESSANDRA CABRAL NOGUEIRA LIMA, Usuário Externo**, em 20/02/2025, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Murilo Borsio Bataglia, Usuário Externo**, em 20/02/2025, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Gasparetto Júnior, Usuário Externo**, em 20/02/2025, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2252550** e o código CRC **ECD3D779**.

Aos meus filhos, Maitê e Germano, que me fornecem o combustível necessário para percorrer esse belo caminho chamado vida.

AGRADECIMENTOS

Precipuamente, agradeço a Deus, por me proporcionar força, resiliência e sabedoria necessárias à conclusão deste mestrado.

À minha amada esposa Joselia, agradeço pelos 12 anos de parceria e incentivo aos meus planos, que culminaram no meu ingresso como servidor da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e, conseqüentemente, na minha entrada no Profiap.

Agradeço aos meus filhos, Maitê e Germano, que por conta da minha dedicação ao mestrado, precisaram suportar a ausência do papai em muitos momentos lúdicos.

Aos meus pais, Sandra e Dalmo, agradeço pela minha formação, calcada no caráter e na honestidade, e tendo sempre a educação como alicerce.

Também registro os meus agradecimentos a todos aqueles professores que tive ao longo de minha vida, especialmente os docentes do Profiap.

À UFJF, por me conceder essa oportunidade de cursar uma pós-graduação.

Ao coordenador do Profiap na UFJF, Virgílio César da Silva, por funcionar como uma espécie de tutor e advogado, meu e dos demais discentes, durante todo o curso, sempre buscando as melhores soluções para as intercorrências que nos acometeram.

Por fim, toda a minha gratidão ao meu orientador, Antônio Gasparetto, que, muito mais do que me auxiliar na feitura da dissertação, se comportou como um verdadeiro amigo, compreendendo os imprevistos (e foram muitos) que experimentei ao longo dos últimos dois anos e que acabaram por “furar” os prazos várias vezes.

RESUMO

Objetivo da pesquisa: após análise do site institucional do campus avançado de Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF-GV), propor estratégias para aperfeiçoamento da transparência ativa do ambiente eletrônico, a partir da sua adequação às exigências da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Enquadramento teórico: a transparência é estudada no contexto da governança pública desde a década de 1980, com vários pesquisadores se dedicando a compreender os seus elementos constitutivos e propondo classificações, além de legislações surgindo para regular a matéria, como a norma brasileira n.º 12.527/2011. A presente pesquisa se concentra nessa lei e em concepções da literatura consideradas parâmetros para uma administração pública ativamente transparente. Metodologia: a pesquisa possui abordagem quanti-qualitativa, é descritiva e exploratória, se valendo de análise documental e da “Escala Brasil Transparente 360º” (EBT 360º), índice de avaliação desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) para aferição das transparências ativa e passiva. Resultados: o estudo constatou um baixo nível de transparência do site da UFJF-GV, que se caracteriza pela ausência de informações essenciais, pela fragmentação, incompletude e dificuldade de localização desses dados e, ainda, pela inadequação da linguagem empregada na divulgação dos conteúdos. Originalidade/relevância: trata-se de um trabalho original, pois se concentrou em um objeto acerca do qual inexistem pesquisas. É que embora existam estudos sobre a transparência ativa dos sítios eletrônicos das universidades federais brasileiras, o site da UFJF-GV carece de análise nesse sentido, o que se mostra relevante, já que os resultados têm potencial para ampliar a abertura das gestões ao escrutínio público e à participação da sociedade nos rumos da instituição. Contribuições práticas (impacto): caso adotadas, as medidas de aperfeiçoamento da aba “Transparência GV” do site (simplificação da linguagem utilizada, formas mais objetivas e claras de apresentação dos dados; inclusão de informações obrigatórias; complementação e atualização de informações) farão do campus um ambiente mais aberto, democrático e participativo.

Palavras-chave: administração pública; lei de acesso à informação; transparência ativa; universidade federal.

ABSTRACT

Research Objective: after analyzing the institutional website of the advanced campus of Governador Valadares of the Federal University of Juiz de Fora (UFJF-GV), the aim is to propose strategies to enhance the active transparency of the electronic environment, based on its alignment with the requirements of Law n.º. 12.527/2011 (Access to Information Law). Theoretical Framework: transparency has been studied within the context of public governance since the 1980s, with several researchers dedicated to understanding its constituent elements and proposing classifications, alongside the emergence of legislation to regulate the matter, such as Brazilian Law n.º 12.527/2011. This research focuses on that law and on the conceptions found in the literature that are regarded as benchmarks for an actively transparent public administration. Methodology: the research adopts a mixed quantitative-qualitative approach, is descriptive and exploratory, and employs documentary analysis as well as the “Escala Brasil Transparente 360º” (EBT 360º), a evaluation index developed by the Office of the Comptroller General (CGU) for assessing both active and passive transparency. Results: the study found a low level of transparency on the UFJF-GV website, which is characterized by the absence of essential information, fragmentation, incompleteness, and difficulty in locating the data, in addition to the inadequacy of the language used to disseminate the content. Originality/relevance: this is an original work, as it focuses on a subject for which no prior research exists. Although there are studies on the active transparency of the websites of Brazilian federal universities, the UFJF-GV site lacks analysis in this regard. This gap is significant, since the results have the potential to broaden the openness of management to public scrutiny and enhance society’s participation in guiding the institution. Practical contributions (impact): if adopted, the measures to improve the “Transparência GV” section of the website (simplification of the language used, more objective and clear presentation of data; inclusion of mandatory information; supplementation and updating of information), will transform the campus into a more open, democratic, and collaborative environment.

Keywords: public administration; access to information law; active transparency; federal university.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais legislações e normas sobre transparência no mundo.....	60
Quadro 2	Cronologia dos marcos legais da transparência no Brasil.....	74

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Quesitos de avaliação da transparência da EBT-360°.....	83
Figura 2	Checklist da EBT-360° para avaliação da transparência ativa.....	84
Figura 3	Visualização parcial da página inicial do site da UFJF-GV.....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Pontuação obtida pelo quesito “estrutura organizacional”.....	93
Tabela 2	Pontuação obtida pelo quesito “endereço”.....	94
Tabela 3	Pontuação obtida pelo quesito “telefone”.....	94
Tabela 4	Pontuação obtida pelo quesito “horário de funcionamento”.....	95
Tabela 5	Pontuação obtida pelo quesitos “valor”, “data”, “favorecido” e “empenho de referência”.....	97
Tabela 6	Pontuação obtida pelo quesito “possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido”.....	98
Tabela 7	Pontuação obtida pelo quesitos “número/ano do edital”, “modalidade” e “objeto”.....	99
Tabela 8	Pontuação obtida pelo quesito “disponibiliza o conteúdo integral dos editais”.....	100
Tabela 9	Pontuação obtida pelo quesitos “objeto”, “valor”, “favorecido”, “número e ano do contrato”, “vigência” e “disponibiliza o conteúdo integral dos contratos”.....	101
Tabela 10	Pontuação obtida pelo quesito “permite gerar relatório de consulta de licitações ou de contratos em formato aberto”.....	102
Tabela 11	Pontuação obtida pelo quesitos “remuneração”, “nome” e “cargo/função”.....	106
Tabela 12	Resultado geral da avaliação de todos os requisitos da Escala Brasil Transparente 360° sobre transparência ativa.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFJF-GV	Campus Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora
LAI	Lei de Acesso à Informação
EBT-360°	Escala Brasil Transparente 360°
CGU	Controladoria-Geral da União
Volp	Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa
ONU	Organização das Nações Unidas
APA	<i>Federal Administrative Procedural Act</i>
FOIA	<i>Freedom of Information Act</i>
e-FOIA	Versão eletrônica do <i>Freedom of Information Act</i>
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
CADH	Convenção Interamericana dos Direitos Humanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
EC	Emenda Constitucional
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
Sitai	Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 DESVELANDO O SIGNIFICADO DE TRANSPARÊNCIA	19
2.1.1 Origem da palavra e evolução do(s) sentido(s) de transparência	19
2.1.2 Além da palavra: histórico e construção do conceito de transparência...	24
2.1.3 Definindo a transparência a partir de seus elementos integrativos	36
2.2 CLASSIFICAÇÕES DA TRANSPARÊNCIA.....	40
2.2.1 As direções da transparência	40
2.2.2 As variedades da transparência	42
2.2.3 Outras classificações e abordagens para a transparência	47
2.3 OS MARCOS NORMATIVOS E LEGAIS DA TRANSPARÊNCIA.....	50
2.3.1 A transparência no contexto internacional.....	51
2.3.2 A transparência no Brasil.....	64
2.3.3 Os principais pontos da Lei de Acesso à Informação	77
2.4 A ESCALA BRASIL TRANSPARENTE 360°.....	82
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	86
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	86
3.2 OBJETO E LOCAL DA PESQUISA	87
3.3 LEVANTAMENTO E TRATAMENTO DOS DADOS	90
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	92
4.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	92
4.2 RECEITAS	95
4.3 DESPESAS.....	95
4.4 LICITAÇÕES.....	98
4.5 CONTRATOS.....	100
4.6 OBRAS PÚBLICAS.....	103
4.7 SERVIDORES PÚBLICOS.....	105
4.8 DESPESAS COM DIÁRIAS	106
4.9 REGULAMENTAÇÃO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	107

4.10 BASE DE DADOS ABERTOS.....	107
4.11 ANÁLISE GERAL.....	107
5 PLANO DE AÇÃO PARA APREFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA DO CAMPUS GOVERNADOR VALADARES DA UFJF	115
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS.....	120
APÊNDICE – Relatório Técnico.....	130

1 INTRODUÇÃO

As sociedades democráticas estão cada vez menos tolerantes à existência de organizações blindadas ao olhar e escrutínio públicos. Até mesmo no âmbito das empresas privadas – que, à primeira vista, parecem imunes à publicidade dos seus atos – essa cultura da gestão transparente parece ganhar cada vez mais a atenção dos seus líderes, compondo o acervo de valores e princípios ao lado de termos como *accountability* e governança. Mas, diferentemente do contexto privado, em que a prática é estimulada, na seara pública ela se reveste de um caráter normativo, cabendo ao Estado fiscalizar e garantir que todos os atos – salvo casos excepcionais – dos entes (estados, municípios e Distrito Federal, no caso do Brasil) e instituições sob a sua égide sejam visíveis aos cidadãos.

Embora tenha aportado em território brasileiro bem recentemente, no início do século XXI, a ideia de transparência já fazia parte do repertório de estudos dos economistas pelo menos desde a metade do século XX, os quais demonstravam preocupação com os impactos das assimetrias informacionais na estabilidade dos mercados (Michener; Bersch, 2013). Mas o debate acerca do tema se robustece, de fato, com o contexto político do final da década de 1980 e o amadurecimento da democracia no mundo, que marca a utilização, pela primeira vez, da transparência no campo da governança pública. A partir daí, o que se segue é uma verdadeira eclosão de estudos relacionados à transparência, a ponto de, atualmente, não se restringir apenas a um campo científico, permeando trabalhos e pesquisas em ciência política, economia, finanças, corrupção, entre outras áreas.

E para assegurar a efetivação da transparência pública, as nações lançam mão dos seus competentes diplomas normativos. A título de exemplos, podem ser citados o *Freedom of Information Act* (Foia), nos Estados Unidos, que garante ao cidadão o direito de solicitar informações sobre registros em quaisquer agências federais; a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Carta de Banjul, de 1986; a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos, de 1969, e *A White Paper – European Governance*, redigido, em 2001, pela comunidade europeia.

No Brasil, a noção de transparência aparece na Constituição Federal de 1988, que no *caput* do artigo 37 consagra a publicidade como um dos princípios da administração pública. Para além do texto constitucional, há a Lei Complementar n.º

131/2009, responsável por alterar a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) a partir da inclusão de dispositivos como o artigo 48, que menciona expressamente a “transparência” como um princípio a ser observado nas finanças públicas e gestão fiscal. E, mais recentemente, a Lei n.º 12.527/2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), cujo inciso IV do artigo 3º fala em “cultura da transparência” no âmbito administrativo público brasileiro.

Sem prejuízo de todas as contribuições trazidas pelas diversas legislações brasileiras que tratam do tema, a LAI se destaca, entre outros aspectos, por promover mudanças em relação à posição do Estado, que de detentor se converteu em guardião das informações, dados e documentos de interesse público (Michener; Contreras; Niskier, 2018), que devem ser disponibilizados ao cidadão a pedido deste (transparência passiva) e/ou divulgadas pela administração pública de maneira proativa, sem a necessidade de provocação (transparência ativa).

A LAI é taxativa ao tratar como um “dever” dos órgãos e entidades integrantes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios divulgar, em local de fácil acesso, determinadas informações produzidas por esses entes (artigo 8º, caput, e §1º). Além disso, considera “obrigatória” a disponibilização das informações em *sites* institucionais oficiais (artigo 8º, §2º), inclusive, estabelecendo os requisitos que esses sítios eletrônicos precisam atender no que tange às suas arquiteturas e funcionalidades (artigo 8º, §3º), coadunando-se, desta forma, com os contornos de que se revestem as sociedades atuais, cada vez mais conectadas e dependentes do fluxo informacional proporcionado pela rede mundial de computadores.

Embora dotadas de autonomia nos campos didático, científico, administrativo, financeiro e patrimonial (Brasil, 1988, cap. 3, art. 207), as universidades federais brasileiras são organizadas, fiscalizadas e normatizadas pela União, razão pela qual devem se submeter às disposições da LAI e demais legislações que regem a matéria da “transparência”. A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), portanto, se reveste do encargo de divulgar, nas páginas eletrônicas institucionais das unidades, setores e departamentos, informações claras, atualizadas e acessíveis à sociedade, notadamente aos estudantes, professores, técnicos administrativos e comunidade externa, possibilitando a esses públicos o acesso a dados relevantes, como receitas e despesas, licitações, obras, enfim, uma série de informações que, além de prestarem contas da gestão ao cidadão, ainda dota este de conhecimento hábil a

permitir a participação e controle social das atividades desempenhadas pela instituição.

Criada por meio da Lei n.º 3.858/60, de 23 de dezembro de 1960 (Brasil, 1960), a UFJF está sediada na cidade de Juiz de Fora, na Zona da Mata Mineira, distante cerca de 260 quilômetros da capital do estado, Belo Horizonte, e se apresenta como “um polo científico, econômico e cultural” regional (UFJF, 2024). Instituição pública, conta, atualmente, com mais de 90 cursos de graduação, 45 de mestrado e 24 de doutorado, além de especializações e residências em saúde, gestão e docência. Também é a responsável pelo Colégio de Aplicação João XXIII – que oferta os ensinamentos fundamental e médio – e pelo Hospital Universitário – cuja gestão fica a cargo da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (UFJF, 2024).

Quase oito anos após a sua criação, a UFJF resolveu expandir suas fronteiras para além do município juiz-forano, sendo uma das dezenas de universidades brasileiras a integrarem o Projeto Rondon, iniciativa surgida em julho de 1967, a partir da experiência de estudantes em Rondônia. Sob a liderança do professor da Universidade do Estado da Guanabara (atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Wilson Choeri, esses universitários descobriram uma ausência de pleno conhecimento acerca dos problemas existentes no interior do país. Com isso, concluíram que deveriam levar o aprendizado adquirido em seus cursos para as regiões pouco desenvolvidas, como uma forma de motivar as comunidades a resolverem seus problemas e deficiências (Mendes; Trevizan; Cunha, 1978, p. 33). Em 28 de junho de 1968, o Governo Federal editou o Decreto n.º 62.927, que instituiu um grupo de trabalho permanente com o fito de promover estágios de serviço para estudantes do ensino superior em localidades mais carentes como parte de um processo de integração nacional (Brasil, 1968). Foi nesse contexto que a UFJF desembarcou em Tefé, no estado do Amazonas, a 523 quilômetros da capital Manaus, onde permaneceu até 1988, atuando principalmente na formação de professores, ofertando licenciaturas de curta duração (UFJF, 2024).

Ocorre que o projeto, da forma como foi inicialmente concebido, inviabilizava a construção e execução de um plano mais duradouro, já que a participação dos estudantes ficava adstrita às suas férias nas respectivas universidades e, por isso, o trabalho deles era descontinuado e apresentava contornos mais assistencialistas, incompatível, desta forma, com a efetividade dos objetivos de interiorização da cultura

e desenvolvimento nacional. Nascia, assim, em 1969, o “Campus Avançado”, o terceiro programa do Projeto Rondon que se caracteriza pela “presença constante de universitários e professores na região” onde o campus está instalado, executando atividades voltadas ao desenvolvimento daquele território (Mendes; Trevizan; Cunha, 1978, p. 35-36).

Essa espécie de extensão das universidades ganhou mais fôlego com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, que, entre outras providências, previa a “construção e readequação de infraestrutura e equipamentos” (Brasil, 2007, art. 3º, inciso I). O principal objetivo desse programa é ampliar o acesso e garantir a permanência dos estudantes na educação superior (MEC, 2010).

O campus avançado da UFJF em Governador Valadares foi criado justamente no âmbito do Reuni. Em 16 de fevereiro de 2012, por meio da Resolução n.º 01/2012, o Conselho Superior (Consu) – órgão deliberativo máximo da Universidade Federal de Juiz de Fora – aprovou a sua implantação (UFJF, 2012), sendo que em novembro daquele mesmo ano as atividades iniciaram-se, de fato, na cidade da Região Leste de Minas Gerais, a 450 quilômetros do campus sede (UFJF, 2020). Hoje, com cerca de 12 anos de existência, o campus conta com dez cursos de graduação, cinco mestrados, um doutorado, uma especialização e mais de 2.300 estudantes ativos (UFJF, 2024). Portanto, como uma extensão, um prolongamento do campus juiz-forano, a unidade de Governador Valadares não se desonera do múnus de cumprir o que determina a LAI.

De todo o exposto, advém o seguinte questionamento: O site institucional do campus Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora está adequado às exigências da Lei n.º 12.527/2011 sobre transparência ativa?

Nesse sentido, o objetivo final desta pesquisa é demonstrar a situação atual do site institucional da UFJF-GV em relação à disponibilização, em local de fácil acesso, com linguagem simplificada e independentemente de solicitação, das informações de interesse público da instituição cuja divulgação é exigida pela LAI.

Já em relação aos objetivos específicos, propõe-se:

- a) verificar a literatura acerca da transparência pública;
- b) levantar as principais legislações, brasileiras e internacionais, sobre o tema;

c) analisar o conteúdo da página principal do site institucional do campus Governador Valadares da UFJF; e

d) apresentar soluções para o aperfeiçoamento da transparência ativa do site.

O foco da pesquisa, portanto, é a transparência ativa, ou seja, aquela consistente na disponibilização de informações pelos órgãos e entidades, independentemente de requerimento (Brasil, 2023). A transparência passiva não é contemplada. É que essa última modalidade exige a iniciativa do cidadão, que precisa solicitar o acesso à informação nas qual tem interesse. Como este trabalho se concentra na proatividade da própria instituição (UFJF-GV) na divulgação de informações, entende-se que a transparência passiva não se coaduna com a presente pesquisa. Ou seja, a ênfase é no dever da administração pública.

Há de se destacar, ainda, que apenas a página principal do sítio eletrônico oficial é analisada, mais especificamente, a aba “Transparência GV”. É que, como o artigo 8º da Lei n.º 12.527/2011, impõe a divulgação das informações em local de fácil acesso, para fins deste trabalho, entende-se que o direcionamento do usuário para outros *links* e ambientes do site acaba por prejudicar o cumprimento do citado dispositivo legal. Ademais, questões temporais limitam a análise da transparência passiva na presente pesquisa.

Pesquisar a transparência ativa do site do campus de Governador Valadares justifica-se por sua originalidade e relevância. É que, apesar de existirem estudos versando sobre a transparência em sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras, não foram encontradas pesquisas focadas na UFJF-GV. A relevância da pesquisa situa-se no fato da transparência configurar um elemento fundamental para avaliar o cumprimento dos princípios democráticos e da boa governança no âmbito acadêmico. Soma-se a isso o fato de tramitar na Universidade Federal de Juiz de Fora procedimento que busca a emancipação do campus avançado e a criação de uma nova universidade, o que reforça, ainda mais, a necessidade de que o quadro de servidores, notadamente aqueles ligados à gestão, estejam cômicos da importância de que os atos da instituição vindoura sejam dotados da máxima transparência possível.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, que trata das referências teóricas do trabalho, faz-se um percurso pela origem do termo transparência, seu significado e evolução até a aplicação no contexto da administração pública. Além disso, são analisados os elementos constitutivos da transparência e as classificações propostas pelos principais estudiosos do tema. Por fim, são apresentados os marcos legais, nacionais e internacionais, responsáveis pela regulamentação da transparência e os organismos e instituições dedicados a propor diretrizes e estimular práticas estatais mais transparentes ao redor do mundo.

2.1 DESVELANDO O SIGNIFICADO DE TRANSPARÊNCIA

Para o melhor entendimento e compreensão de todo e qualquer tema, antes de propor a sua conceituação é necessário decompor e analisar a palavra que figura como o elemento central daquele termo. Por isso, propõe-se aqui uma espécie de percurso etimológico em relação ao vocábulo “transparência” para, logo em seguida, caminhar em direção à concretização do seu conceito.

2.1.1 Origem da palavra e evolução do(s) sentido(s) de transparência

Tomando como referência a acepção mais comum de “transparência”, Arruda (2020, p. 39) aponta o latim medieval como o seu nascedouro, mais especificamente a palavra *transparentia*, que significa “uma qualidade atribuída a um objeto transparente”. Segundo essa autora, o verbete:

relaciona-se ao verbo transparecer, do latim *transparere*, mostrar luz através, deixar a luz atravessar, formado pela preposição “*trans*”, que significa através, atravessar, e “*parere*”, que significa aparecer, deixar vir à luz, sendo transparente o objeto que permite a vinda ou passagem da luz.

E por falar em luz, Gomes, Amorim e Almada (2018, p. 1) iluminam ainda mais a compreensão sobre a gênese da palavra ao explicarem que ela não compunha a versão clássica do latim, que já possuía em seu léxico outros adjetivos com sentido

análogo àquele que a “transparência” assume no período medieval. Acerca dos antecedentes do vocábulo, afirmam os citados autores:

É proveniente do adjetivo latino *transparens-entis* (composto pelo prefixo lat. trans – “trans” – e pelo verbo *pareo* – “aparecer”), que surge apenas no latim medieval. No latim clássico, usava-se, para se referir à mesma coisa, outros adjetivos como *perlucens*, *translucidus*, *perlucidus* ou *splendidus*, que querem dizer “nítido” ou “límpido”, aplicados, por exemplo, à água e ao ar. Quando começa a ser empregado, “transparente” serve para designar um corpo que deixa ver, de maneira mais ou menos clara, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás, além dele.

Alloa (2018, p. 78) agrega ainda mais precisão à concepção da palavra “transparência” e aponta, inclusive, o responsável por empregá-la pela primeira vez, lá nos idos do século XII:

À luz do conhecimento acadêmico atual, o autor que cunhou o termo *transparens* é Burgundio de Pisa, em sua tradução de 1165 de “A natureza humana”, de Nemésio de Emesa (considerada erroneamente um “Tratado sobre a Alma”; Vasiliu 1997: 90), e esta palavra é criação legítima numa perspectiva medieval: “trans”-“parens” é o melhor equivalente possível de *dia-phanês*, uma vez que o prefixo latino “trans” cobre aproximadamente a maioria das funções do grego *dia* (em compostos como *transfiguratio*, *traductio*, *transactio*, *transitus*, e assim por diante, analogamente à noção de perspicuidade, que se refere a “ver através”, *per-spicere*). Só gradualmente a noção de transparência veio alterar seu valor semântico.¹

Assim como os autores já citados, Hood e Heald (2006, p. 10) também reconhecem o latim como o vernáculo originário da palavra “transparência”. Já o início do seu emprego na língua inglesa – segundo eles – remonta ao século XV, denotando, no referido idioma, permeabilidade à luz, diafaneidade e translucidez.

Do inglês para o português. A palavra “transparência” integra o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (Volp), que a classifica gramaticalmente como um

¹ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *In light of current scholarly knowledge, the author who coined the term *transparens* is Burgundio of Pisa, in his 1165 translation of *The natura hominis* by Nemesius of Emesa (all the time wrongly held to be a *Treatise on the Soul*; Vasiliu 1997: 90), and this word creation is legitimate in a medieval perspective: “trans”-“parens” is the best possible equivalente of *dia-phanês*, since the Latin prefix “trans” roughly covers most of the functions of the Greek *dia* (in compounds such as *transfiguratio*, *traductio*, *transactio*, *transitus*, and so on, analogously to the notion of perspicuity, which refers to “seeing through”, *per-spicere*). Only gradually, the notion of transparency came to alter its semantic valence.*

substantivo feminino. Quanto ao seu significado, o que se percebe é a substancial coerência entre as principais obras do léxico luso e a acepção originária do verbete já abordada alhures. É o caso do Dicionário Aurélio, que assim a define:

Transparência [de transparecer + -ência]. Substantivo feminino. **01.** Qualidade de transparente; diafaneidade (q.v.), limpidez: a transparência da água. **02.** Fenômeno pelo qual os raios luminosos visíveis são percebidos através de certas substâncias. [...] **03. Fig.** Caráter daquilo que é feito de modo claro, correto, honesto, sincero: a transparência de um projeto. (Transparência, 2023)

Outros dicionários mostram-se mais tímidos e restritivos em relação às possibilidades semânticas da palavra, como o Michaelis, por exemplo:

Transparência. **Sf. 1** Propriedade do que é transparente: “*Emílio e Fernando riam gostosamente, oferecendo ao sapateiro mais cerveja e mais aguardente. O infeliz, encantado pela transparência brilhante dos copos, deixava-se atordoar e ia bebendo... bebendo*” (RP). [...] **3** Característica de quem age de modo franco e sem subterfúgios. [...]. (Transparência, 2023)

Os significados são semelhantes àqueles constantes do Dicionário Priberam, que define o substantivo feminino “transparência” como a “qualidade do que é transparente”, ou seja, como um sinônimo de diafaneidade (Transparência, 2023). Interessante observar que a citada obra sequer admite um sentido figurado para a palavra, como o faz, por exemplo, o Dicionário Aurélio.

Para Arruda (2020, p. 40), o berço do emprego da palavra “transparência” é a óptica, área da física que se ocupa do estudo da “gênese e propagação da luz, as mudanças que ela sofre e produz, e outros fenômenos intimamente associados a ela” (Optics, 2023)². Acerca dessa acepção originária oriunda da ciência, assim esclarece a já mencionada autora:

Para a Óptica, a transparência é uma qualidade de pureza de um meio, através do qual se torna possível a visualização do objeto pela passagem regular da luz, que o percorre em trajetórias bem definidas, possibilitando a formação de uma imagem nítida, ou seja, uma visão

² Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *optics, science concerned with the genesis and propagation of light, the changes that it undergoes and produces, and other phenomena closely associated with it.*

clara dos corpos. O ar e a água, por exemplo, são meios ópticos transparentes, pelos quais a luz passa, permitindo a visão de todos os objetos com nitidez. De igual forma, o vidro e, até mesmo, o plástico podem ser transparentes. A transparência é um atributo, uma qualidade, uma propriedade atribuída a um meio. Qualidade de permitir a passagem de luz para iluminar o objeto, seja ele qual for, de forma a permitir que se possa vê-lo claramente. Permeabilidade.

A óptica também é a responsável por apresentar a palavra “opacidade” em contraposição à “transparência” (Arruda, 2020, p. 40). Definida, entre outras acepções, como a “qualidade do que é escuro”, “particularidade do corpo que não admite a passagem da luz” e, ainda, “propriedade do objeto que não permite que se consiga ver através dele”, a opacidade é relevante para o presente trabalho devido à situação de oposição que mantém com o objeto tema desta pesquisa. É que ao contrário do que o senso comum equivocadamente prega, transparência não é sinônimo de visualização ilimitada e desprovida de filtros de um objeto situado atrás de um determinado corpo, como frisam Gomes, Amorim e Almada (2018, p. 1):

Transparente não se diz do corpo que exhibe integralmente ao olhar, mas do corpo que não impede que o olhar passe através dele e vislumbre outros corpos que, caso fosse opaco, esconderia. A condição, digamos, natural dos corpos é a opacidade: corpos normalmente impedem que um observador que lhes esteja diante possa ver os outros corpos que se situam atrás dele. A exceção são os corpos transparentes, que não vedam a passagem do olhar, embora, e isso é importante, funcionem como filtros. Permitem que se veja através dele, mas essa visão, naturalmente, é limitada. O corpo transparente é diáfano, isto é, deixa passar a luz, mas ainda assim é um corpo. O corpo que é o termo do olhar, literalmente, não é transparente, mas geralmente opaco. Por outro lado, transparente não é, de algum modo, o corpo que se vê, mas o corpo através do qual se pode ver outro corpo.

Os autores supracitados ainda propõem o seguinte questionamento: “Destaca-se, dos transparentes, o fato de que eles impedem uma visão integral do que lhes está por trás, ou o fato de que permitem que se veja através deles?” (Gomes; Amorim; Almada, 2018, p. 2). Em resposta, defendem:

Claro que ambas as dimensões fazem parte do conceito, mas nos parece que o contraste entre “transparente” e “opaco” marque claramente que o que está realmente em questão é o trans + aparecer,

é o fato de poder mostrar o que está por trás, do outro lado, mesmo sem que ele próprio tenha que desaparecer (Gomes; Amorim; Almada, 2018, p. 2).

A importância de considerar a opacidade como um elemento imprescindível à concepção da noção da transparência também é defendida por outros estudiosos do tema, para os quais, não obstante a discrepância existente entre os dois elementos (transparente e opaco), ambos estariam situados em uma mesma dimensão. Sobre a questão, posiciona-se Jardim (1999, p. 51):

Pensar na transparência, portanto, remete-nos à opacidade. Mais ainda, obriga-nos a visualizar os diversos matizes entre estes dois polos. Opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas. A riqueza teórica destas noções convida-nos a que nos desviemos da aparente facilidade com que tendem a ser mapeadas estas zonas de luz e sombra. Tal ocorre frequentemente em detrimento das gradações existentes entre a opacidade e a transparência.

Tal entendimento é corroborado por Chevalier (1998, p. 251 *apud* Jardim, p. 51), que advoga em prol do equilíbrio e ponderação entre os dois elementos. Segundo ele, assim como a opacidade não pode ser tamanha que interdite tudo o que se percebe acerca dos componentes de um dado universo visualizado, também a transparência não deve proporcionar um olhar preciso sobre os mesmos componentes. Ainda sobre o dualismo entre os termos, assevera o autor:

A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Falar, neste sentido, de transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador. Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente, ou seja, límpido e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente translúcido, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda diáfano, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la.

Não obstante as considerações acerca da etimologia da palavra trazidas até aqui fornecerem subsídios importantes para a compreensão da “transparência”, é preciso avançar para entender como ela passou de um verbete com acepções originalmente ligadas apenas à física a um termo aplicado em âmbitos semânticos diversos, como governança e ciência política, por exemplo. Arruda (2020, p. 40-41) situa no Iluminismo o marco temporal dessa transposição:

Em sentido figurativo, a palavra *luz* pode ser tomada como sinônimo de "conhecimento". Progredindo no sentido figurado, o termo *luz* passou a ser utilizado pelos iluministas para nomear a sua própria era como a "*idade das luzes*", identificando o século XVIII com aquele do conhecimento, da filosofia ou do "iluminismo", em oposição à era medieval que os precedera, por eles reputada "*idade das trevas*", século *obscurum*, dos tempos de obscurantismo, do conhecimento guardado em segredo e da ignorância generalizada. Assim como a luz ganhou um sentido figurado, a transparência também passou a designar o meio que permite a passagem do conhecimento, a permeabilidade através da luz, deixar à vista, tornar público.

Adiante será abordado o conceito de “transparência” aplicado a contextos que extrapolam aquele que foi o nascedouro da palavra. Entretanto, o que se verá, não raro, é que os verbetes ligados ao campo semântico da ciência óptica, como “luz” e “visão”, surgem como partes integrantes da ideia de “transparência” em suas mais variadas aplicações.

2.1.2 Além da palavra: histórico e construção do conceito de transparência

Antes de ser um conceito, a “transparência é, naturalmente, uma metáfora” (Gomes; Amorim; Almada, 2018, p. 1). Tal assertiva resume bem o quão difícil é formular uma definição para a palavra.

Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 18) fazem coro a essa dificuldade quando afirmam que a literatura sobre o tema é dotada de “lacuna crítica”, cujos resultados são um “alongamento conceitual” e um “neologismo impreciso e incomunicável”, provocados, em grande medida, pela ausência dos esforços de estudiosos em convergir para um termo com a “intenção de estabelecer parâmetros ou medidas.”

Já Michener e Bersch (2011, p. 1) chamam a atenção para o fato da “transparência”, por se tratar de uma palavra ampla, “oferecer um conceito

‘agradavelmente ambivalente’, com uma carga normativa positiva”. E complementam, afirmando que o verbete

tem inspirado uma infinidade de frases de efeito e adjetivos inteligentes, assim como pesquisas volumosas sobre suas causas, efeitos, limites e eficácia. No entanto, essa efervescência acadêmica não tem sido sustentada por uma compreensão coletiva da "transparência", muito menos por qualquer debate sobre o que constitui a transparência, o que não constitui, e como avaliar sua qualidade.³

Ainda de acordo com Michener e Bersch (2011, p. 5), tanto a origem quanto o significado do termo "transparência" possuem uma relação intrínseca com a visão, o que torna um tanto peculiar aplicá-lo – seja como substantivo, adjetivo ou advérbio – a conceitos abstratos, como política e governo, por exemplo⁴.

Outros autores que também apontam essa espécie de impasse conceitual são Hood e Heald (2006, p. 2), segundo os quais há uma escassez de informações quanto à genealogia do termo para além do que consta nos dicionários e enciclopédias, cujos sentidos estão quase sempre associados a um mesmo campo, o da ciência política:

É verdade que aqueles que olham além dessas fontes podem encontrar definições e verbetes para o termo como ele se aplica à governança, embora mesmo assim provavelmente descubram pouco sobre a história do termo ou como ele alcançou a fama. Por exemplo, uma busca por "transparência" em um mecanismo de busca na Internet produzirá inúmeras instâncias do termo em seu sentido relacionado à governança, fortemente dominado por informações sobre a Transparência Internacional e suas atividades, mas pouco ou nada sobre a origem do termo ou quaisquer debates críticos que o cercam⁵.

³ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Much like sweeping words such as ‘accountability’, transparency has attracted attention because it offers a “nicely ambivalent” concept, with a positive normative charge. The word has inspired a plethora of clever catch phrases and adjectives, and voluminous research into its causes, effects, limits, and effectiveness. This scholarly effervescence, however, has not been underpinned by any collective understanding of ‘transparency’, much less any debate on what constitutes transparency, what does not, and how to go about assessing its quality.*

⁴ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Given that ‘transparency’ is etymologically and semantically associated with vision, it must have seemed awkward to apply the word — as noun, adjective or adverb. — to abstract ideas (e.g. politics) or ideas combined with (visually) non-transparent solid collections of objects (e.g. parliament).*

⁵ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *It is true that those who look beyond those sources can find definitions and entries for the term as it applies to governance, though even then they are likely to discover little about the history of the term or how it rose to fame. For instance, an Internet search-engine trawl for ‘transparency’ will produce numerous instances of the term in its governance-related sense, heavily dominated by information about*

Em que pesem as já mencionadas dificuldades quanto à formulação do conceito de “transparência”, a compreensão do seu percurso histórico pode facilitar sobremaneira essa tarefa. Entender a trajetória e escalada do emprego da palavra ao longo do tempo talvez forneça elementos hábeis a permitir identificar o que é e como se opera a transparência.

Apesar de até o século XX não ter sido utilizada para se referir à governança, as ideias sobre “transparência” são bem anteriores a esse período e precedem, inclusive, a própria criação do termo. Nesse sentido, podem ser identificadas pelo menos três correntes doutrinárias como precursoras, ainda que parcialmente, das noções modernas de transparência, a saber: 1.) administração governada por regras; 2.) comunicação social sincera e aberta e 3.) formas de tornar a organização e a sociedade “conhecíveis”. (Hood; Heald, 2006, p. 3)⁶

Quanto ao dever do governo de operar ancorado em um regramento fixo e previsível (1ª corrente doutrinária), sua origem é longeva, sendo verificado, por exemplo, nos legalistas chineses, nas ideias gregas clássicas que pregam a estabilidade e o registro documental das leis e, ainda, na corrente de pensamento ocidental fundamentada no ideal de “um governo de leis e não de homens” ou na noção do *Rechtsstaat* na Alemanha do século XIX. (Hood; Heald, 2006, p. 3)

Avançando um pouco no tempo, Hood e Heald (2006, p. 3) apontam “A Riqueza da Nações” – de autoria de Adam Smith, foi publicada pela primeira vez no ano de 1776 – como mais uma das doutrinas vanguardistas no que tange à obrigatoriedade de a administração pública governar restrita às regras. Na citada obra (Smith, 2017, p. 686), o economista escocês assim se refere aos tributos:

A taxa que cada indivíduo é obrigado a pagar deveria ser certa e não arbitrária. O tempo de pagamento, a maneira, a quantidade a ser paga, tudo deveria ser claro e simples para o contribuinte e para qualquer pessoa. Sendo de outra maneira, toda pessoa sujeita à taxa fica mais ou menos no poder do coletor de taxas, que pode agravar a taxa sobre

Transparency International and its activities, but little or nothing about where the term came from or any critical debates surrounding it.

⁶ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *While the term and many of the doctrines associated with it did not come into widespread use for governance until well into the twentieth century, ideas about transparency, often but not always avant la lettre, can be traced back well before that. Indeed, it seems possible to identify at least three strains of pre-twentieth-century ideas as partial forerunners for modern ideas about transparency. These are the notions of rule-governed administration, candid and open social communication, and ways of making organization and society ‘knowable’.*

qualquer contribuinte recalcitrante ou extorquir, pelo terror de tal gravame, algum presente ou gratificação para si mesmo.

Tal comportamento da administração pode funcionar como um importante inibidor da prática de atos corruptivos, já que a “incerteza da taxaço encoraja a insolência e favorece a corrupção de uma ordem de homens que são naturalmente impopulares, mesmo quando não são insolentes ou corruptos”. (Smith, 2017, p. 386)

Embora relacionada com frequência a uma forma particular de democracia liberal, essa doutrina de um governo calcado em regras e rotinas pode ser parte de uma concepção ampliada de poder – organizacional e político – que permeia o governo executivo (Hood; Heald, 2006, p. 3):

Governantes e superintendentes de todos os tipos tendem a exigir processos abertos e regidos por regras daqueles que o supervisionam, embora muitas vezes reivindicuem um manto de privacidade ou confidencialidade para a maneira como eles próprios trabalham. De fato, provavelmente, não é por acaso que departamentos financeiros, fundos internacionais órgãos e reguladores econômicos tendem a ser defensores de um estilo de administração que segue as regras publicadas e está aberto ao escrutínio geral⁷.

Em relação a uma comunicação sincera e aberta com a sociedade (2º corrente) no que tange aos assuntos sociais em geral, tal doutrina, na avaliação de Hood e Heald (2006, p. 3), encontra eco nos trabalhos de teóricos anteriores ao século XX, como Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant.

O primeiro (Rosseau) tratou da transparência sob o prisma da cultura e da moral e, ao que parece, equiparou a opacidade ao mal. Para ele, a transparência seria um estado perdido da natureza, o oposto de ofuscação ou do tipo de véu associado à civilização (Starobinsk, 1997 *apud* Hood; Heald, 2006, p. 3). Entretanto, os autores ressaltam que Rousseau, aparentemente, foi “ambíguo sobre a eficácia da transparência no governo e na política”, pois enxergava a retidão dos funcionários da

⁷ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Rulers and overseers of all kinds tend to demand open and rule-governed processes from those they oversee, while often claiming a cloak of privacy or confidentiality for the way they work themselves. Indeed, it is probably no accident that finance departments, international funding bodies, and economic regulators tend to be champions of a style of administration that follows published rules and is open to general scrutiny.*

administração pública “como o único controle eficaz sobre o uso indevido de fundos públicos”. (Hood; Heald, 2006, p. 3)

Já Kant, pouco tempo após Rousseau, se posicionou contra os tratados secretos no ensaio “À Paz Perpétua”, publicado no ano de 1795 (O’Neil, 2002 *apud* Hood; Heald, 2006, p. 3). Ainda sobre o pioneirismo de Kant, de acordo com Gomes, Amorim e Almada (2015, p. 2), o filósofo alemão “foi o primeiro a usar a ideia de publicidade (*Publizität*) para conferir uma plataforma moral para o direito e a política”. Argumentam esses autores:

No opúsculo de Kant sobre “A Paz Perpétua”, a publicidade, enquanto princípio, materializa-se numa máxima relativa à qualidade moral de razões ou argumentos que justificam ações e decisões na vida pública. Em Kant, a máxima da publicidade – normas, políticas e decisões cuja efetividade dependa do segredo diante daqueles que são por elas afetados não podem ser moralmente satisfatórias – é um teste de suficiência moral. O que quer que seja reprovado neste princípio fica destituído de base moral.

Kant divide o seu protagonismo no estudo da “publicidade” com o utilitarista Jeremy Bentham, que atribui à palavra a capacidade de funcionar como um antídoto contra os males decorrentes da tentação ao abuso do poder (Rodrigues, 2018, p. 238), ou seja, de garantir que o “poder político no Estado não seja desviado para beneficiar os agentes públicos em prejuízo do interesse geral” (Gomes; Amorim; Almada, 2015, p. 3). E para manter esse caráter de *res publica*, Bentham advogava pela ampliação da esfera de controle dos atos das pessoas públicas por parte da sociedade, fazendo com que a troca de ideias que ocorria no âmbito de uma dada assembleia passasse a acontecer em escala nacional. (Rodrigues, 2018, p. 2)

Não obstante as contribuições de Bentham e Kant para o entendimento da “transparência”, há marcas distintivas sobre o conceito no pensamento de ambos, como asseveram Gomes, Amorim e Almada (2015, p. 3):

Sem querer simplificar demais, mas para fins de didatismo, diríamos que, no normativismo kantiano, a publicidade é um experimento conceitual e moral que funciona como teste normativo da consistência moral de uma norma ou política, enquanto no utilitarismo benthamiano, avesso ao imperativo categórico, a publicidade é basicamente um constrangimento: peias e controles morais que se usam para evitar que os apetites de uns sejam satisfeitos em prejuízo do interesse público.

Em resumo, para Gomes, Amorim e Almada (2015, p. 3),

tanto em Kant como em Bentham, a publicidade é um instrumento para o alinhamento entre o comportamento do indivíduo e as normas morais gerais voltadas para o benefício de todos. Mas enquanto Kant concentra a sua atenção no que pode justificar o valor para todos de um determinado comportamento (o fato de ele se apoiar em razões públicas ou razões que todos os afetados por uma ação poderiam aceitar como válidas), Bentham está concentrado no que pode forçar o comportamento individual a ficar nos limites do interesse público (a publicidade como condição na qual a ação se realizará). Neste sentido, a publicidade como teste intelectual e moral parece uma garantia menos firme para o desenho de instituições eficazes para evitar que autoridades sacrifiquem o interesse público em benefício das suas próprias conveniências.

A concepção de um governo operando diante dos olhos e escrutínio públicos também encontra correspondência na corrente de pensamento ligada ao reformismo da igreja dentro do cristianismo, notadamente a reforma protestante, cuja ênfase estava na abertura das discussões acerca da governança e práticas da religião à época (Hood; Heald, 2006, p. 4). A igreja protestante possuía, por exemplo, reuniões e o *stool-of-repentance*, o popular “banquinho do arrependimento” (assento elevado onde eram repreendidos aqueles que ofendiam a moralidade), num claro contraste com o catolicismo, cujas tradições eram marcadas pelo sigilo, como as confissões e o conclave para a escolha do papa. (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 23)

As tradicionais reuniões do governo da Nova Inglaterra (atualmente, Estados Unidos da América) também são exemplos da doutrina ligada à comunicação social. É que nesses encontros, iniciados em 1636, as deliberações eram feitas diretamente, face a face, entre o servidor público e os cidadãos, numa notória demonstração do “ideal de abertura de negociações e responsabilização mútua”. (Hood; Heald, 2006, p. 4; Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 23)

Outro marco importante é a tradição escandinava acerca das liberdades de imprensa e de informação derivadas da *Tryckfrihetsförordningen*, a Lei de Liberdade de Imprensa sueca de 1766, cuja tônica é a concessão de acesso aos registros governamentais. Já o principal ator do citado ato, o clérigo luterano Anders Chydenius, por sua vez, atribui esse protagonismo ao Censorado Imperial Chinês, criado pelo imperador Tai Zhong, em meados dos anos 600, “para registrar as decisões e correspondências oficiais do governo e para atuar como um cão de guarda do

interesse público na ausência de mídia moderna e instituições parlamentares”. (Hood; Heald, 2006, p. 4)

Finalmente, tem-se a 3ª corrente doutrinária motivadora da noção moderna de “transparência”. A mesma apregoa a utilização, no campo social, de métodos das ciências naturais, com o fito de tornar as organizações e a própria sociedade “conhecíveis” (Bahmueller, 1981 *apud* Hood; Heald, 2006, p. 4). Nesse sentido,

as pessoas e objetos daquele mundo [social] deveriam ser pesadas e contadas, marcadas e identificadas, e submetidas ao brilho da luz pública para que pudessem ser vistas. Só assim elas poderiam ser controladas e a segurança se tornaria possível; e só assim, talvez, um reinado de loucos poderia ser evitado.

Ainda no contexto, pode ser mencionado o *Traité de La Police*, de Nicholas de La Mare. Esse tratado, de expressivas contribuições para o campo da ciência policial do século XVIII, “viu iluminação pública, espaços abertos com exposição máxima à visão pública, vigilância, registros e publicação de informações como ferramentas-chave de prevenção do crime”. Essa abordagem mais “engenheirada” para a transparência social está presente em Michel Foucault e James Scott (Hood; Heald, 2006, p. 4-5). Muitas dessas ideias, inclusive, encontram correspondência na sociedade atual, caso dos censos, das câmeras em locais públicos e dos relatórios de contas como exigência de organismos nacionais e internacionais. (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 24)

Todas essas três vertentes – atuação do governo fundada em regras previsíveis e estáveis; comunicação franca e aberta com a sociedade e formas de tornar a sociedade cognoscível – estão aglutinadas nas ideias de Jeremy Bentham. Aliás, “talvez mais do que Rousseau, Bentham parece ter cunhado o termo transparência em seu sentido político moderno, como parte de suas propostas para consolidar o estado de direito nas organizações do governo executivo”⁸ (Hood; Heald, 2006, p. 5). Acerca da importância da obra do pensador inglês para a concepção de transparência no contexto da ciência política, afirma Karina Rodrigues (2018, p. 238):

⁸ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *And, perhaps more than Rousseau, Bentham seems to have coined the term transparency in its modern political sense, as part of his proposals for entrenching the rule of law in the organizations of executive government.*

O tema da publicidade dos atos de agentes do Estado foi tratado a fundo nos estudos de Bentham e é colocado como o antídoto da tentação ao abuso de poder. Para o autor, todo cargo governamental deveria imputar custos a qualquer tipo de abuso e, para isso, o público seria o mais poderoso dos tribunais.

Bentham tem grande parte de sua produção sobre o governo executivo permeada pela ideia de “elaboração de relatórios e quantificação de pessoas, atividades e objetos, empregando malícia e ciúme para o bem público e regras de procedimento destinadas a fazer com que os interesses funcionem como dever”⁹ (Hood; Heald, 2006, p. 5-6). É de Bentham o plano para a criação de uma “Companhia Nacional de Caridade”, em que todas as decisões e ações dos gerentes deveriam ser registradas e nenhuma decisão secreta deveria ser tomada. Tal engenharia já antecipava em quase dois séculos o *Sunshine Act* nos Estados Unidos, de 1976, que exigia a abertura à observação pública da integralidade das reuniões de todas as agências governamentais, a fim de que todos pudessem monitorar as decisões. (Bahmueller, 1981 *apud* Hood; Heald, 2006, p. 6; Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 25)

Outro conceito também influenciado pelo pensamento de Bentham é o “mercado de ideias”, cuja gênese está nos debates sobre a primeira emenda, adotada pela Constituição dos Estados Unidos da América em 1791. De acordo com o texto dessa alteração na carta magna estadunidense:

O Congresso não fará nenhuma lei a respeito do estabelecimento de uma religião, ou proibindo seu livre exercício; ou cerceando a liberdade de expressão ou de imprensa; ou o direito do povo de se reunir pacificamente e de solicitar ao Governo a reparação de queixas (EUA, 1791).

Essa ideia do discurso livre assume que, numa sociedade em que é garantido a todo cidadão o acesso à informação, o terreno estaria fértil para o florescimento da competição de ideias, assim como nos mercados econômicos, em que apenas as melhores iniciativas ganhariam força. (Rodrigues, 2018, p. 238)

⁹ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Those ideas—of making individuals responsive to those who oversee them through what he called inspective-architecture, elaborate reporting and quantification of persons, activities and objects, employing malice and jealousy for the public good, and procedural rules designed to make interest run with duty, ran through much of Bentham’s work on executive government.*

Interessante notar que embora a “transparência”, da forma como é discutida na atualidade, tenha adquirido holofotes nas últimas décadas do século XX, o termo já figurava em muitas das regras da administração do século anterior (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 25). Apesar disso, Rodrigues (2018, p. 239) ressalta que as principais correntes anteriores ao século XX relegaram um elemento importante. A autora se refere às disparidades no que tange ao acesso às informações por parte do público:

Tanto a ideia de publicidade de Bentham quanto o conceito de mercado de ideias negligenciam diversos aspectos e dificuldades da troca de informação e formação de opinião pública. Nelas se assume, equivocadamente, que todos têm a mesma capacidade de compreender todo tipo de informação e não se considera a existência de grupos ideológicos fechados que não acessam informações que não corroborem seu ponto de vista.

Essas assimetrias na informação somente foram tratadas posteriormente, tendo rendido a George Akerlof, Michael Spence e Joseph Stiglitz o Prêmio Nobel de 2001 por um estudo acerca do tema. Não por acaso, o trabalho desenvolvido pelo trio de economistas estadunidenses é frequentemente associado à gênese da “transparência”, não obstante nenhum deles tenha empregado o termo, de forma expressa, até o ano de 1987. De qualquer modo, “a observação de que desequilíbrios na oferta e na demanda de informações poderiam distorcer a eficiência dos mercados especificou as propriedades que mais tarde emprestaram à ‘transparência’ sua importância empírica e teórica”¹⁰. (Michener; Bersch, 2013, p. 235)

E não é mera coincidência que a “transparência” tenha começado a se popularizar nos anos finais da década de 1980. Na avaliação de Michener e Bersch (2013, p. 235), o contexto político-econômico do período foi o responsável por impulsionar o emprego da palavra no campo semântico objeto deste trabalho:

De fato, a “transparência” não se popularizou até que mudanças políticas e econômicas sísmicas comessem a tomar forma no início da última década do século XX. As transições democráticas do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 estimularam um renovado

¹⁰ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *The observation that disequilibria in the supply-and-demand of information could distort the efficiency of markets specified the properties that later lent ‘transparency’ its empirical and theoretical importance.*

interesse em processos e conceitos associados à democracia e às instituições. O termo "glasnost", amplamente divulgado e que significa "abertura" e "publicidade máxima" em russo – um dos pilares das reformas cruciais de Mikhail Gorbachev – aumentou a proeminência do conceito de "transparência", que é um equivalente aproximado. O termo posteriormente se encaixou em um renovado foco teórico nas instituições, marcado pelas pesquisas premiadas com o Prêmio Nobel de Douglass North¹¹.

Ainda segundo os mesmos autores (Michener; Bersch, 2011, p. 4), “a palavra parecia capturar a era *zeitgeist*¹²; a globalização e as novas tecnologias pareciam estar destruindo o segredo e a ideologia, lançando uma luz sobre as realidades humanas”¹³. Por conta desse amadurecimento democrático, no início da década de 1990, as sociedades começaram a ser demandadas no sentido de atuarem com uma maior transparência:

A consolidação da democracia e a venda simultânea de empresas estatais deram origem a preocupações com a transparência precisamente por causa de uma crescente preocupação com seu oposto – a opacidade. Especialistas em conflitos exigiam transparência para rastrear armas soviéticas espalhadas pelas repúblicas separatistas do ex-Império. Especialistas em políticas públicas, defensores e a mídia buscavam esclarecer os processos de democratização e privatização. Acordos de elite, nepotismo e corrupção, entre outras áreas obscuras, chamaram a atenção de cientistas políticos¹⁴. (Michener; Bersch, 2013, p. 235)

¹¹ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Indeed, ‘transparency’ did not become popularized until seismic political and economic changes began to take shape at the dawn of the Twentieth Century’s last decade. The democratic transitions of the late 1980s and early 1990s spurred renewed interest in processes and concepts associated with democracy and institutions. The heavily publicized term ‘glasnost’, meaning ‘openness’ and ‘maximal publicity’ in Russian – a cornerstone of Mikhail Gorbachev’s fateful reforms – increased the prominence of the concept ‘transparency’, which is a rough equivalent (e.g. [35,55]). The term subsequently fit into a renewed theoretical focus on institutions, landmarked by Douglass North’s Nobel Prize-winning scholarship.*

¹² Palavra de origem alemã utilizada para se referir ao espírito de uma época ou sinal dos tempos. Trata-se do conjunto do clima intelectual e cultural do mundo num dado período. (Zeitgeist, 2023)

¹³ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *The word seemed to capture the era’s zeitgeist; globalization and new technologies seemed to be stripping away secrecy and ideology, shining a light on human realities.*

¹⁴ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *The consolidation of democracy and the concurrent sale of state-owned enterprises gave rise to concerns for transparency precisely because of a growing preoccupation with its opposite – opacity. Conflict specialists demanded transparency in order to track Soviet weapons littered among the ex-Empire’s breakaway republics. Public policy specialists, advocates, and the news media sought to shed light on processes of democratization and privatization. Elite pacts, cronyism, and corruption, among other dark areas, caught the attention of political scientists.*

A década de 1980 é de especial relevância para a transparência pública por conta das novas pesquisas científicas focadas nos efeitos da corrupção para as economias dos países e das empresas. É que até então, os estudos acerca do tema ficavam adstritos aos campos da sociologia, do direito criminal, da administração pública, da história e da ciência política. Ou seja, a corrupção deveria ser combatida porque contrastava com os princípios da moralidade e da ética. Com a mudança de perspectiva, o tema recebeu uma “importância que jamais lhe havia sido dada antes e criou, no cenário internacional, o ambiente propício para que se procurasse combatê-la tendo em vista interesses reais e efetivos” para as finanças internacionais. (Furtado, 2006, p. 43)

O ambiente político de transição democrática verificado na Europa Oriental, América Latina, Leste Asiático e África, no final da década de 1980 e início dos anos 1990, e a conseqüente preocupação com a corrupção resultaram na criação, em 1993, da Transparência Internacional, organização que moldou significativamente as percepções acerca do conceito (Michener; Bersch, 2011, p. 4). Mais do que isso:

A transparência como um possível antídoto para a corrupção deu ênfase ao termo como uma ferramenta de “*accountability*”¹⁵. A transparência tornou-se uma importante variável independente na explicação da corrupção e da “*accountability*”.¹⁶ (Michener; Bersch, 2013, p. 235)

O surgimento da internet, assim como ocorreu em diversos campos teóricos e segmentos da sociedade a partir da década de 1990, também conferiu destaque ao emprego do termo “transparência” ao proporcionar maior visibilidade às informações (Michener; Bersch, 2013, p. 235). Em outras palavras, a rede mundial de computadores parecia dotar os países de uma maior responsabilidade perante o público, já que os formuladores de políticas e cidadãos em geral ficavam mais a par do que ocorria em todo o mundo. (Michener; Bersch, 2011, p. 4)

Sem embargos da relevância das décadas finais do século XX para a “transparência”, Hood e Heald (2006, p. 6) indicam a presença dela em várias doutrinas de governança ao longo de todo o referido século:

¹⁵ O termo ainda não possui uma tradução para o português.

¹⁶ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Transparency as a potential antidote to corruption gave the term emphasis as a tool for “accountability”. Transparency became an important independent variable in explaining corruption and “accountability”.*

Tais ideias desenvolveram-se ao nível dos assuntos internacionais, no que diz respeito à forma como os Estados devem relacionar-se entre si e com organismos internacionais ou supranacionais; desenvolveram-se ao nível dos Estados individuais, respeitantes à forma como o Estado deve relacionar-se com os cidadãos na forma como toma decisões ou presta contas; e desenvolveram-se no domínio dos negócios, concernentes à forma como os gestores devem se relacionar com os acionistas e o mercado financeiro na forma como conduzem e registram seus negócios. Isso cria pelo menos seis ou sete formas diferentes de doutrina de “transparência” em jogo para debates sobre governança.¹⁷

De qualquer forma, é a literatura dos anos 1990 sobre governança que mais impulsionou a popularização do termo “transparência”, pois mudou a visão acerca do modo de atuação do Estado (Rodrigues, 2018, p. 239):

Se antes deveria usar apenas recursos próprios, na perspectiva da governança ele vira um orquestrador de soluções, podendo utilizar atores e recursos diversos para oferecer soluções nas políticas públicas e tomar decisões conjuntas, incluindo o setor privado e a sociedade civil organizada. Decidir conjuntamente, nesse caso, também significa terceirizar para a sociedade parte dos custos relacionados a atividades de controle, o que só pode ser feito com mecanismos de transparência.

Acontece que a disseminação do tema também gerou algumas contradições e efeitos colaterais, que se traduzem em “alongamentos conceituais a respeito da extensão necessária da transparência nos governos”, como em políticas públicas envolvendo questões como defesa nacional, relações internacionais e bancos centrais. (Rodrigues, 2018, p. 239)

Feito esse percurso acerca da gênese conceitual, o próximo passo é buscar uma definição para “transparência” tendo como base cada um dos elementos que a constituem.

¹⁷ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Such ideas developed at the level of international affairs, concerning the way states should relate to one another and to inter- or supra-national bodies; they developed at the level of individual states, concerning the way the state should relate to citizens in the way it makes decisions or keeps accounts; and they developed in the domain of business affairs, concerning the way that managers should relate to stockholders and the financial market in the way that they conduct and record their affairs. That makes at least six or seven different forms of ‘transparency’ doctrine in play for debates over governance, briefly discussed below.*

2.1.3 Definindo a transparência a partir de seus elementos integrativos

Michener e Bersch (2013, p. 237) consideram equivocadas as avaliações – que, por sinal, são a maioria – concentradas apenas na “visibilidade”, ou seja, na presença, ausência ou volume de informações disponíveis em sites. De igual modo, também rechaçam quem se propõe a abordar a questão apenas sob o prisma do que torna as políticas de transparência “eficazes”. Segundo os citados autores, “visibilidade”, vista de modo isolado, é notadamente insuficiente para a existência da “transparência” e que a “eficácia” deve, antes de mais nada, apresentar uma definição fundamentada do que significa transparência. Atentos a isso, propõem outro arquétipo.

Partindo dos significados originais da palavra (um literal, ligado semanticamente à luz e visão; e outro, figurativo, significando o que é inferido com facilidade), Michener e Bersch (2013, p. 237) identificam duas dimensões constituintes da transparência: visibilidade (*visibility*) e inferabilidade (*inferability*). O primeiro elemento representa o grau de completude de uma dada informação, bem como a facilidade com que é localizada. Já o segundo, trata da medida em que a informação pode ser usada para tirar conclusões precisas. Ambos esses elementos coexistem e se complementam, ou seja, não é possível falar em transparência sem que a visibilidade e a inferabilidade estejam presentes.

Quanto à visibilidade, interessante notar que ela ainda se desdobra em duas condicionantes. Na concepção de Michener e Bersch (2013, p. 7), “para ser visível, a informação deve ser: a) razoavelmente completa e b) encontrada com relativa facilidade”. Especificamente, em relação à completude (item ‘a’), os autores (Michener; Bersch, 2013, p. 237) afirmam:

A transparência diz respeito à informação, e se a informação não for visível, então o primeiro e principal significado da palavra 'transparente' – relacionado à luz e às propriedades visuais – perde sua relevância. Só por que algo é público não significa que seja visível. Os termos 'transparência ativa' (aquilo que é voluntariamente ou obrigatoriamente tornado visível) e 'transparência passiva' (aquilo que pode ser solicitado) são frequentemente associados às leis de registros abertos, como a liberdade de informação. Mas registros públicos não são 'transparentes' se estiverem trancados em uma agência governamental; nem um governo é 'transparente' apenas porque possui uma lei de liberdade de informação. Somente quando

esses registros são tornados visíveis é que a transparência se torna manifesta.¹⁸

Assim, quando se está diante de uma informação que não se reveste de completude, tem-se a chamada “visibilidade pobre”, já que apenas um percentual dessa informação é apreendido. A pergunta que se faz é: como saber se uma informação é completa? Para Michener e Bersch (2013, p. 238), isso se resolve com investigação e pesquisa.

Já no que concerne ao segundo subelemento constitutivo da visibilidade, a facilidade com que a informação é obtida (item b), há de se ressaltar que ser visível não é sinônimo de ser facilmente localizado. Michener e Bersch (2013, p. 238) demonstram muito bem isso com o seguinte exemplo:

Uma agulha saindo do lado de um palheiro pode ser visível, mas extremamente difícil de localizar. As informações devem, portanto, ser relativamente fáceis de localizar. Uma consideração relacionada é a probabilidade de encontrar informações como algo natural, ou seja, sem realmente procurá-las.

A “transparência” ainda possui uma segunda dimensão, a inferibilidade, um componente diretamente relacionado à qualidade da informação. A sua questão central é verificar em que medida as informações disponíveis (visíveis ou não) podem ser utilizadas para fazer deduções precisas. (Michener; Bersch, 2013, p. 238)

Mas, para Rodrigues (2018, p. 4), a inferibilidade não é objetiva, está centrada notadamente no sujeito. Em outras palavras, as inferências podem variar de pessoa para pessoa e dependem de uma série de variáveis:

A inferibilidade pode ser composta por inúmeros elementos, já que a capacidade de inferir algo a partir de uma informação depende do requerente – se for um cidadão leigo no tema, dados agregados são suficientes; se for um pesquisador necessitando de uma base de dados completa para realizar testes estatísticos, o grau de complexidade das informações deverá ser maior.

¹⁸ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Transparency is about information, and if information is not visible than the first and primary meaning of the parent-word, "transparent"—having to do with light and visual properties— loses its relevance. Just because something is public does not mean it is visible. The terms ‘active’ transparency (that which is voluntarily or obligatorily rendered visible) and ‘passive’ transparency (that which can be requested) are often associated with open records laws, such as freedom of information. But public records are not ‘transparent’ if they are locked away in a government agency; nor is a government ‘transparent’ just because it possesses a freedom of information law. Only when those records are rendered visible does transparency become manifest.*

Voltando à importância da completude, “se os dados são imprecisos ou obscurecem informações subjacentes, eles questionam nossa capacidade de extrair inferências verificáveis de tais informações e, por sua vez, lançam dúvidas sobre a credibilidade do que foi tornado visível”¹⁹. Em virtude disso, ambos os autores propõem três atributos que, na visão deles, aumentariam a inferência dos dados: desagregação (*disaggregation*), verificabilidade (*verifiability*) e simplificação (*simplification*). (Michener; Bersch, 2013, p. 238)

A “desagregação” diz respeito à relação de incolumidade existente entre a informação disponibilizada e a sua origem. Um dado desagregado é aquele que se apresenta em estado bruto, em que as informações que dele decorrem estão próximas da fonte e são, na medida do possível, livres de adulteração (Michener; Bersch, 2013, p. 239). E sobre esses dados em estado bruto, acrescentam:

Às vezes são transmitidos diretamente, de um dispositivo de medição para o consumidor final – como no caso de leituras de temperatura. Mas a mediação da informação normalmente implica um processo de tomada de decisão, seja técnica ou política. Os dados brutos sobre a poluição da cidade podem ser mediados por cientistas ou políticos nomeados.

Ainda sobre a desagregação, para Rodrigues (2018, p. 240), desagregado é o dado “que contém elevado nível de detalhamento, saciando as demandas de pesquisadores, acadêmicos e jornalistas em busca de análises pormenorizadas das ações do governo.”

Já a “verificabilidade” relaciona-se com a existência de um mediador entre os dados e a informação. Essa figura – que pode ser tanto uma terceira pessoa ou mesmo uma instituição – faz uma espécie de checagem, de verificação da veracidade daqueles dados (Michener; Bersch, 2013, p. 7; Rodrigues, 2018, p. 4). O exemplo a seguir ilustra como a verificabilidade pode aumentar a inferência da informação:

Um laboratório privado pode acrescentar um grau adicional de mediação às informações sobre poluição por meio de verificação de terceiros. Assim como com informações desagregadas, nem todos os dados verificados são confiáveis. Agências de classificação de valores

¹⁹ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *If the data is inaccurate or obscures underlying information, it calls into question our ability to draw verifiable inferences from such information and, in turn, casts doubt on the credibility of what has been made visible.*

mobiliários, como *Standard & Poor's* e *Moody's*, verificaram de forma inadequada os títulos financeiros antes da crise econômica dos EUA em 2008".²⁰ (Michener; Bersch, 2013, p.8)

Por fim, o terceiro atributo ampliador da inferência de uma informação, a “simplificação”, que nada mais é do que tornar os dados mais compreensíveis para um público mais amplo (Michener; Bersch, 2013, p. 239; Rodrigues, 2018, p. 240). Por exemplo, no caso de dados brutos acerca da poluição em uma determinada cidade ou país, é possível criar pontuações, rótulos ou visualizações mais amigáveis para tornar essa informação mais inteligível por parte de um leigo.

Continuando nesse contexto da inferabilidade, é importante considerar o fato de que a simplificação deve se atentar ao seu público-alvo, ou seja, ser “relativa às necessidades e capacidades dos produtores de informação e seus consumidores pretendidos”. (Michener; Bersch, 2013, p. 239)

Não obstante as contribuições da “desagregação”, da “verificação” e da “simplificação” no sentido de aumentar a “inferência”, ou seja, a compreensão da informação, Michener e Bersch (2013, p. 239) advertem que isso não significa que tal informação seja precisa, tampouco a deixa livre de eventuais manipulações. Assim, recomendam os referidos autores:

Quando avaliamos a qualidade da inferência, devemos levar em consideração como a informação é mediada e, mais importante, quais incentivos motivam o(s) fornecedor(es) de informação. Nesse sentido, também é importante considerar a capacidade de todas as partes que medeiam a informação, incluindo produtores (governos) e consumidores finais (cidadãos).²¹

Em suma, o que enfatizam é que a mera análise dos parâmetros constitutivos da transparência não implica, necessariamente, em uma informação mais precisa e

²⁰ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *A private laboratory may add a further degree of mediation to information on pollution through third-party verification. As with disaggregated information, not all verified data is trustworthy. Securities rating agencies such as Standard & Poor's and Moody's poorly verified financial securities prior to the U.S. economic crisis of 2008.*

²¹ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *(...) when we gauge the quality of inferability, we must take into account how information is mediated and, most importantly, what incentives motivate the information supplier(s). In this sense, it is also important to consider the capacity of all parties that mediate information, including producers (e.g. governments) and final consumers (e.g. citizens).*

livre de interesses. Nesse processo, é imprescindível “como a informação é mediada e os incentivos que impulsionam” os seus fornecedores. (Michener; Bersch, 2013, p. 239)

2.2 CLASSIFICAÇÕES DA TRANSPARÊNCIA

Nesta seção são apresentadas algumas classificações possíveis para a transparência, como quanto à direção e variedade, ambas propostas, notadamente, por Hood e Heald.

2.2.1 As direções da transparência

No contexto envolvendo os debates sobre os benefícios e custos da transparência, Hood e Heald (2006, p. 28) propõem a existência de quatro direções possíveis de serem por ela assumidas: vertical e horizontal, interna e externa, e que podem, inclusive, combinar entre si. Segundo Rodrigues (2020, p. 240), tais direções podem gerar efeitos na visibilidade e na inferabilidade, ambos os elementos propostos por Michener e Bersch.

A vertical, como o próprio nome indica, diz respeito aos sentidos, para baixo e para cima, que a transparência assume e estão relacionados basicamente com a hierarquia. Assim, pode-se dizer que a transparência vertical possui duas subdivisões: ascendente (para cima) ou descendente (para baixo).

Quando o superior hierárquico, denominado de “principal”, pode observar a conduta, comportamento e/ou resultados do seu subordinado, chamado de “agente”, tem-se a transparência ascendente, que “fundamenta grande parte da modelagem econômica” (Hood; Heald, 2006, p. 28). Esse sentido da transparência “parece adaptar-se mais às análises de fluxo informacional entre burocracias e governo, uma vez que, para analisar a efetividade de suas políticas, os eleitos precisam monitorar os burocratas”. (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 143)

Já quando o fluxo é para baixo, ocorre justamente o oposto, ou seja, são os subordinados quem observam seus superiores. Chega-se, nesse caso, à transparência descendente, modelo típico de ambientes democráticos, já que é

calcada nos “direitos dos governados em relação aos seus governantes”. (Hood; Heald, 2006, p. 28)

Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 143) vão um pouco além, afirmando que não é apenas a transparência descendente que se amolda à estrutura democrática. Para esses três autores, ambos os modelos (ascendente e descendente) são extremamente relevantes para a democracia, pois o fluxo informacional deverá ocorrer tanto para cima, quando os burocratas prestam contas aos políticos sobre a efetividade da implementação das políticas; quanto para baixo, caso em que é o representante eleito (executivo ou legislativo) quem presta contas ao representado, no caso, a população.

Quando ambos os arquétipos da transparência vertical (ascendente e descendente) se mostram coexistentes, há a chamada “transparência vertical simétrica”. Não ocorrendo essa harmonia, a transparência vertical é completamente ausente ou assimétrica. (Hood; Heald, 2006, p. 28 e Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 143)

Ainda no âmbito direcional, a transparência pode ser classificada também como horizontal, que, por sua vez, assume duas dimensões: para fora e para dentro. É para fora quando o subordinado ou o superior hierárquico podem observar aquilo que ocorre na parte externa da organização, algo considerado “fundamental para a capacidade de uma organização entender seu *habitat* e monitorar o comportamento de seus pares e/ou concorrentes” (Hood; Heald, 2006, p. 28). Por outro lado, se o público externo pode observar o que está acontecendo dentro da organização, diz-se que a transparência horizontal é para dentro, assumindo a conotação de vigilância e de observação pelos pares. (Hood; Heald, 2006, p. 28)

A exemplo do que ocorre na transparência vertical, as duas subespécies da modalidade horizontal também podem coexistir, constituindo, dessa forma, a “transparência horizontal simétrica”. Mas, se há uma discrepância entre elas, o que ocorre é a uma transparência horizontal completamente ausente ou assimétrica.

Rodrigues (2020, p. 240) resume o modelo proposto por Hood e Heald da seguinte forma:

1. Transparência em direção ascendente (vertical): é a transparência hierárquica, na qual o principal monitora o agente;
2. Transparência em direção descendente (vertical): quando o agente acessa informações e monitora o principal;
3. Transparência para o exterior

(horizontal): o agente observa o exterior da organização; 4. Transparência para o interior (horizontal): observadores podem visualizar o que ocorre dentro da organização.

A maioria das pesquisas sobre transparência se concentra na sua direção ascendente exterior, em que o principal é o cidadão e o governo é o agente. Rodrigues (2020, p. 240) critica tal postura, que, segundo a autora, acaba por desprezar o papel ativo que os governos possuem em monitorar seus cidadãos, por meio dos sistemas fiscais e espionagem em massa, que configuram claros exemplos de transparência descendente.

2.2.2 As variedades da transparência

Além da perspectiva direcional, Hood e Heald (2006, p. 29) também analisam a transparência sob o prisma de suas variedades, uma abordagem que “supera os obstáculos à clareza gerados pelos múltiplos apelos à transparência que caracterizam a discussão contemporânea de muitas áreas de políticas públicas” e que, na visão de Rodrigues (2020, p. 241), “adicionam algum tipo de *status* à disponibilização de informação”. Essas variedades se consubstanciam em três dicotomias: “evento *versus* transparência do processo”, “transparência retrospectiva *versus* transparência em tempo real” e “transparência nominal *versus* efetiva”.

O cerne da distinção entre as transparências de evento e processual é o seu objeto, ou seja, o que deve ser visualizado. Enquanto no evento esses objetos podem ser entradas (*inputs*), saídas (*outputs*) e resultados; na transparência processual o foco está nos elementos operacionais e processuais. (Hood; Heald, 2006, p. 29 e Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 145)

Os eventos representam “pontos” ou “estados” visíveis externamente e mensuráveis, pelo menos a princípio. Já os processos, por sua vez, não podem ser medidos, apenas descritos (Hood; Heald, 2006, p. 29). Justamente por isso, a transparência em eventos é mais simples de mensurar do que a transparência em processos. (Rodrigues, 2020, p. 241)

Tomando como referência a produção no serviço público, Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 145) analisam assim a transparência de evento:

Inputs são representados pelos tradicionais sistemas públicos de despesa, os *outputs* podem ser mensurados pelo nível de atividade do setor (como o número de cirurgias realizadas) e o resultado é de difícil avaliação, pois envolve questões subjetivas como satisfação e medidas de deterioração, entre outros fatores (como, por exemplo, se a qualidade do atendimento nas unidades de emergência melhorou).

As mudanças em relação aos parâmetros de metrificação também são destacadas pelos mesmos autores (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 145):

Os sistemas atuais de avaliação da administração pública são baseados em *inputs*, mas recentemente tem-se enfatizado a necessidade de avaliá-la, considerando a quantidade e a qualidade dos serviços prestados (*outputs* e resultados). Todavia essas tentativas de medida ainda são controversas, questionáveis e subjetivas.

Em que pesem tais dificuldades, para Rodrigues (2020, p. 241), os eventos são mais facilmente medidos do que os processos. Ao perseguir a transparência de processos entra-se no que a autora classifica como “caixa-preta” de funcionamento das organizações:

As instituições até podem ser transparentes quanto as regras do jogo nos processos internos de execução das políticas, mas, ainda assim, há um grande nível de discricionariedade dos agentes que dificilmente se revela para observadores externos à organização.

Hood e Heald (2006, p. 30) também abordam as diferentes implicações dessa “caixa-preta” na transparência processual, nas arenas pública e privada:

No competitivo setor privado, onde o foco está nos produtos comercializados, o processo de transformação pode ser tratado como uma 'caixa preta', protegida do olhar de forasteiros. Acredita-se que esse isolamento seja uma importante fonte de ganhos de eficiência. No entanto, uma vez que a alocação de recursos entra na arena política, é notavelmente difícil impedir que os processos de transformação se tornem politizados. A transparência do processo pode, por vezes, ser prejudicial à eficiência e eficácia, porque consome recursos diretamente e porque induz um comportamento defensivo diante do que é percebido como vigilância opressiva.²²

²² Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *In the competitive private sector, where the focus is on marketed outputs, the transformation process can be treated as a 'black box', protected from the gaze of outsiders. This insulation is believed to be an important source of efficiency gains. However, once resource allocation comes into the political*

Em artigo sobre a transparência fiscal, o mesmo Heald (2003, p. 755) apresenta uma relevante abordagem ao contrastar transparência do evento e transparência do processo e os possíveis efeitos dessa dicotomia:

A política democrática inevitavelmente gera preocupações com o processo, mas a obsessão com o processo pode se tornar maligna. O máximo de ênfase possível deve ser colocado na transparência do evento e na garantia de que os sistemas de transparência do processo sejam projetados adequadamente e não causem interrupções. Deve-se resistir a distorções e vazamentos, cujo efeito prático é obstruir, em vez de promover, a transparência fiscal efetiva.²³

Outra variedade abordada por Hood e Heald (2006, p. 31) diz respeito à oposição “transparência em tempo real *versus* transparência em retrospecto”, cujo foco está no aspecto temporal da informação:

A transparência em retrospecto (por exemplo, prestando contas *ex post* da administração e gestão) permite que uma organização conduza seus negócios e então, em intervalos periódicos, divulgue informações relevantes para seu desempenho, nas quais a avaliação será real ou potencialmente baseada. Em contrapartida, a transparência em tempo real significa que os processos internos da organização são continuamente passíveis de divulgação, tornando provável que estes possam ser significativamente modificados de forma defensiva, dificilmente conducentes ao desempenho eficiente de tarefas-chave.²⁴

arena, it is remarkably difficult to protect transformation processes from becoming politicized. Transparency of process may sometimes be damaging to efficiency and effectiveness, because it directly consumes resources and because it induces defensive behaviour in the face of what is perceived as oppressive surveillance.

²³ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Democratic politics inevitably generate concerns about process, but obsession with process can become malign. As much emphasis as possible should be placed upon event transparency and upon ensuring that systems for process transparency are properly designed and not disruptive. Spinning and leaking, whose practical effect is to obstruct, rather than to promote, effective fiscal transparency, should be resisted*”.

²⁴ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *Transparency in retrospect (for example, rendering an ex post account of stewardship and management) allows an organization to conduct its business and then, at periodic intervals, to release information relevant to its performance, on which assessment will actually or potentially be based. In contrast, transparency in real time means that the internal processes of the organization are continuously liable to disclosure,6 making it likely that these may be significantly modified in a defensive way, unlikely to be conducive to the efficient performance of key tasks.*

Dito de outra forma, enquanto a transparência em retrospecto “permite à organização liberar a informação dentro de determinado período, tanto para a sistematização da informação quanto para a proteção da condução da política pública”; a transparência em tempo real trata do “constante monitoramento de uma ação, que pode ocorrer em pontos isolados e inclusive em ações tradicionalmente sigilosas”. (Rodrigues, 2020, p. 241)

Tratando especificamente da transparência em retrospecto, Rodrigues (2020, p. 241) a considera essencial para lidar com informações pessoais e sigilosas, sob o argumento de que “é por meio dessa noção que emergem regras para restringir o acesso a um documento, estabelecendo o limite do sigilo quando os riscos relacionados diminuem”. Para a autora, essa variedade da transparência tem reflexos tanto na visibilidade quanto na inferibilidade da informação.

Já em relação à transparência em tempo real, Rodrigues (2020, p. 241) menciona como exemplos de sua incidência as transmissões ao vivo das votações em assembleias legislativas e a disseminação de informações em todos os meios de comunicação por parte da Polícia Militar do Rio de Janeiro, em 2014, por ocasião das incursões da corporação no complexo de favelas da Maré, sob a justificativa de evitar mortes e derramamento de sangue.

Essas duas variedades de transparência (em tempo real e em retrospecto) apresentam um contraste característico. É que no modelo retrospecto, a organização dispõe de um intervalo, uma espécie de janela entre o período de funcionamento, a preparação dos relatórios e sua conseqüente divulgação/prestação de contas às partes interessadas relevantes, como explicam Hood e Heald (2006, p. 31):

O intervalo de relatórios e a janela de responsabilidade se sobrepõem ao próximo período operacional, mas, quando essa janela se fecha, a organização pode se concentrar inteiramente em suas atividades produtivas pelo restante desse período operacional. Então o ciclo se repete. Um exemplo de ciclo de relatórios é a publicação por empresas cotadas de seus relatórios e contas auditados. Embora a frequência de relatórios de empresas cotadas tenha aumentado, o princípio dos ciclos regulares de relatórios permanece intacto.²⁵

²⁵ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *The reporting lag and accountability window overlap the next operating period but, when that window closes, the organization can focus entirely on its productive activities for the rest of that operating period. Then the cycle repeats itself. An example of a reporting cycle is the publication by quoted companies of their audited report and accounts. Although the frequency of quoted company reporting has been increasing, the principle of regular reporting cycles remains intact.*

Lado outro, na transparência em tempo real essa “janela de prestação de contas está sempre aberta e a vigilância é contínua”, circunstância que impede que organização se concentre exclusivamente em suas atividades produtivas, como asseveram Hood e Heald (2006, p. 31-32), os quais defendem a necessidade de uma detida análise por parte das organizações acerca do modelo mais adequado em cada situação:

O processo operacional provavelmente será afetado pela escolha entre esses dois modelos. Provavelmente é menos dispendioso para as organizações se prepararem para as janelas de responsabilidade discretas e repetidas do que para a janela sempre aberta. Qual destes dois modelos é apropriado para uma determinada atividade tem que ser julgado nas circunstâncias de cada caso.²⁶

Por fim, a “transparência nominal *versus* transparência efetiva”. A dicotomia entre essas duas modalidades pode ser resumida por meio da diferença dos dados divulgados e a transparência que é de fato processada e digerida pelo público a partir de tais informações. Nesse sentido, é possível existir um volume considerável de dados disponibilizados, mas que são inúteis, pois podem ser complexos demais para a compreensão e o escrutínio por parte dos cidadãos. (Rodrigues, 2020, p. 241)

A essa lacuna existente entre os caminhos da transparência nominal e o da transparência efetiva, Hood e Heald (2006, p. 32) dão o nome de “ilusão da transparência”:

A intuição por trás da ilusão de transparência é que, mesmo quando a transparência parece estar aumentando, medida por algum índice, a realidade pode ser bem diferente. Comparando essas variedades com o conceito de transparência baseado em visibilidade e inferabilidade, pode-se traçar o paralelo de transparência nominal com visibilidade e transparência efetiva com inferabilidade como sinônimos.²⁷

²⁶ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *The operating process is likely to be affected by the choice between these two models. It is probably less costly for organizations to set themselves up for the discrete and repeated accountability windows than for the ever-open window. Which of these two models is appropriate for a particular activity has to be judged on the circumstances of each case.*

²⁷ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *The intuition behind the transparency illusion is that, even when transparency appears to be increasing, as measured by some index, the reality may be quite different.*

Um caso marcante de incidência dessa “ilusão de transparência” ocorreu em março de 2006, no contexto do financiamento de partidos políticos britânicos:

Depois que o governo trabalhista estabeleceu um elaborado sistema de regras e instituições para relatar doações a partidos políticos, o Partido Trabalhista financiou grande parte de seus gastos nas eleições gerais de maio de 2005 por meio de empréstimos não reportáveis alegados a taxas de juros comerciais. Alguns dos que fizeram esses empréstimos foram posteriormente nomeados pelo primeiro-ministro para títulos de nobreza, gerando assim alegações de 'dinheiro para títulos de nobreza'. O tesoureiro eleito do Partido Trabalhista (Jack Dromey) não foi informado sobre os empréstimos e soube deles pelos jornais. Embora diferente dos exemplos fiscais, isso novamente destaca o estabelecimento de regras seguido pelo posicionamento de atividades/transações para fugir do espírito dessas regras; a forma tem precedência sobre a substância.²⁸ (Hood; Heald, 2006, p. 33)

2.2.3 Outras classificações e abordagens para a transparência

A literatura sobre transparência pública traz ainda outras conceituações e classificações acerca do tema. É o caso de Christopher Hood (2007, p. 193), que a diferencia entre as modalidades “direta” e “indireta”:

Por transparência direta entende-se o tipo de abertura que vem de atividades ou resultados que são diretamente observáveis pelo público em geral, ou de encontros face a face entre os titulares de cargos públicos e aqueles a quem eles servem, como na reunião municipal (...). Por transparência indireta entende-se o tipo de informação ou procedimento de relatório que torna a atividade ou os resultados visíveis ou verificáveis, mas apenas para agentes ou especialistas técnicos.²⁹

²⁸ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *After the Labour Government had set up an elaborate system of rules and institutions for the reporting of donations to political parties, the Labour Party funded much of its expenditure at the May 2005 general election through non-reportable loans claimed to be at commercial rates of interest. Some of those making these loans were later nominated by the Prime Minister for peerages, thus prompting allegations of 'cash for peerages'. The elected Treasurer of the Labour Party (Jack Dromey) had not been informed about the loans and learned about them from newspapers. Although different in setting from the fiscal examples, this again highlights the setting of rules followed by the positioning of activities/transactions to evade the spirit of those rules; form takes precedence over substance.*

²⁹ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *By direct transparency is meant the sort of openness that comes from activities or results that are directly observable by the public at large, or from face-to-face encounters between officeholders and those they serve, as in the town meeting (...). By indirect transparency is meant the sort of information or reporting procedure that makes activity or results visible or verifiable, but only to agents or technical experts.*

Em síntese, a transparência direta é aquela que produz inferência em um público mais amplo, ao passo que na modalidade indireta essa compreensão fica restrita aos especialistas.

Outro modelo proposto pelo mesmo autor trata da distinção entre a “transparência geral” e a “transparência mais particularizada”. Em linhas gerais, a primeira advoga pela impossibilidade de existência da privacidade, configurando, assim, uma sociedade em que ninguém pode se valer do anonimato e onde todos estão sujeitos ao escrutínio público e aos olhares dos outros. Um exemplo desse paradigma é verificado no plano elaborado por Rousseau, em 1772, para o governo da Polônia, o qual previa que todos os detentores do poder deveriam operar às claras, vigiados pelos olhos do público, inclusive, usando uma forma de uniforme que os distinguisse dos demais cidadãos e os impedisse de serem anônimos em suas vidas diárias. Já a “transparência mais particularizada” prega a divisão nítida entre as vidas privada e pública, sendo que apenas essa última seara estaria submetida à aplicação da transparência. (Hood, 2007, p. 194)

Assim como acontece em outras abordagens acerca da transparência, no caso da geral e da particularizada também podem ocorrer conflitos, como assevera Hood (2007, p. 194):

Em uma democracia, até que ponto os eleitores devem ter direito de saber sobre as atividades sexuais ou financeiras dos candidatos à eleição para poderem avaliar a adequação desses candidatos para cargos públicos? Quanto os pacientes devem ter o direito de saber sobre seus médicos? E qual visão de transparência deve prevalecer nos casos em que o risco e a segurança coletivos entram em conflito com a proteção de dados individuais (por exemplo, terrorismo ou abuso infantil)?³⁰

Em meio a esses diversos modelos de classificação da transparência, Rodrigues (2020) aventa um questionamento relevante: como avaliar a transparência daquelas instituições que lidam com muitos documentos sigilosos, cujo acesso é

³⁰ Tradução livre do autor deste trabalho acerca do seguinte texto: *These two approaches to transparency can also conflict. For instance, in a democracy, how much should voters be entitled to know about the sexual or financial activities of candidates for election to be able to assess those candidates' suitability for public office? How much should patients be entitled to know about their doctors? And which vision of transparency is to prevail in cases where collective risk and security comes into conflict with individual data protection (for instance over terrorism or child abuse)?*

temporariamente vedado? E, ainda, o código de classificação atribuído a um desses documentos poderia ser considerado elemento suficiente no que tange à visibilidade e à inferabilidade?

Para tanto, Rodrigues (2020) propõe uma classificação fundada no “processo de adjetivação” de Gary Goertz (2006), em que a transparência assume determinados modelos de acordo com o grau de restrição dos seus elementos constitutivos (visibilidade e inferabilidade), de tal forma que ela ainda possa ser mensurada. Daí advêm quatro subtipos de transparência: “plena”, “nominal”, “condicionada” e “transparência na atribuição e gestão do sigilo”.

A “transparência plena” ocorre quando as informações são disponibilizadas de forma ativa para o acesso do cidadão. É o caso das plataformas de dados abertos dos governos e a atualização, por parte do poder legislativo, das atividades acerca de votações e projetos. Nessa subespécie de transparência não existem restrições em relação à visibilidade e à inferabilidade.

Na “transparência nominal”, por sua vez, inexistente a preocupação de como os dados são entendidos e processados pelo público. Eles, simplesmente, são disponibilizados, “a informação está visível (completa e encontrável), mas talvez não esteja desagregada, verificável ou simplificada” (Rodrigues, 2020, p. 247). Ainda, de acordo com essa autora:

As implicações que esse tipo de transparência acarreta para as avaliações de políticas públicas são diversas, já que trazem, necessariamente, um aspecto qualitativo e institucional à avaliação do cumprimento das leis. Em outras palavras, a transparência nominal evidencia as falhas existentes nas instituições que podem impedir o exercício da transparência plena, sem deixar de atribuir o devido mérito às informações prestadas com as ferramentas disponíveis.

Sobre a relação entre esses dois subtipos de transparência (plena e nominal), Rodrigues (2020, p. 248) faz a seguinte consideração:

Se ao longo do tempo uma avaliação mostra o aumento de transparência plena e o declínio da transparência nominal, provavelmente mudanças institucionais ocorreram, sejam elas culturais, nos sistemas de informação ou na delimitação da produção da informação pública.

A “transparência condicionada”, como o próprio nome indica, está relacionada com aquela informação cujo acesso requer um processo de pedido nesse sentido. Em outras palavras, “trata-se de uma informação da qual já se sabe o provável conteúdo e a forma, mas só se tem acesso a ela com uma condição”. Nessa categoria, apenas a visibilidade é restrita, já que a sua inferibilidade permanece sem restrições (Rodrigues, 2020, p. 248). Um claro exemplo da modalidade de transparência condicionada são os portais e sítios eletrônicos disponibilizados pelo setor público para pedidos de informações, e cuja arquitetura e *layout* devem ser construídos de modo a facilitar o acesso dos cidadãos a esses dados.

Ainda dentro da transparência condicionada, Rodrigues (2020) destaca um subtipo, chamado de “necessidade de saber”. A lógica desse modelo é simples: um documento de determinado setor de uma instituição não precisa estar acessível a outro departamento que não se relaciona com a atividade que originou o documento. Exemplo: alguém do setor de recursos humanos não necessita ter conhecimento acerca dos trâmites da contratação de uma assessoria de *marketing* pela área comercial.

Não há prejuízo para a inferibilidade na transparência condicionada, já que, “se o processo de petição for justo e organizado, o requerente terá acesso à informação de maneira apropriada”. (Rodrigues, 2020, p. 248)

Por fim, a “transparência na atribuição e gestão do sigilo”, na qual as restrições incidem em ambos os elementos (visibilidade e inferibilidade). Típica das políticas públicas que exigem o segredo, é verificada nas instituições de defesa, diplomacia, segurança pública e informações fiscais. (Rodrigues, 2020, p. 249)

2.3 OS MARCOS NORMATIVOS E LEGAIS DA TRANSPARÊNCIA

Na presente seção são apresentadas as principais leis, decretos, tratados e acordos internacionais responsáveis por disseminar os princípios e regulamentar a transparência no Brasil e no exterior.

2.3.1 A transparência no contexto internacional

No direito estrangeiro, a ideia de transparência surge “como instrumento de fiscalização da Administração Pública pela sociedade civil” (Arruda, 2020, p. 115). E nesse processo de vigilância acerca da correta aplicação de investimentos, recursos e ações nas políticas públicas estatais, informações acessíveis cumprem papel preponderante. O que se observa, portanto, é que embora não se limite à noção de publicidade, o embrião legal da transparência conserva certa vinculação com esta última, uma vez que o “acesso à informação” está no fundamento do conceito de democracia (Arruda, 2020, p. 116). Nesse sentido, várias nações se destacam com legislações precursoras do acesso do público a atos e documentos do governo.

A Suécia é uma delas, sendo considerada um modelo quando o assunto é a abertura dos documentos e o acesso à informação. O princípio está previsto, pelo menos desde 1766, na Constituição do país escandinavo e, a partir de então, vem sendo aperfeiçoado. (Arruda, 2020, p. 116)

O acesso à informação aparece, posteriormente, em um dos mais importantes documentos para a democracia e a cidadania, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que em seu artigo 14 prevê que “todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração”. (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da resolução 217, A, III, consagrou o princípio no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo texto diz que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. (ONU, 1948)

Arruda (2020, p. 117) ainda cita a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a chamada Carta de Banjul. Aprovado em 1981, e tendo entrado em vigor em 1986, esse documento garante a toda pessoa, segundo o artigo 9º, os direitos “à informação” e “de exprimir e de difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos”. (OUA, 1981)

Os Estados Unidos, muito lembrado quando o assunto é a liberdade de expressão e informação, não prevê em sua Constituição o acesso geral aos documentos governamentais, ficando a cargo da legislação infraconstitucional a sua regulamentação. Mas uma medida adotada durante o *Crash* na Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, para impedir a ocorrência de operações fraudulentas nas empresas de capital aberto também gerou contribuições para a transparência:

Foram, então, editadas diversas medidas econômicas de recuperação, dando início ao “*American administrative state*, um período conhecido como *New Deal*, que incluiu medidas que tornariam as operações financeiras mais visíveis, como o dever de dar ampla divulgação dos atos dos gestores para que o investidor passasse a ter maiores condições de melhor avaliar seu investimento. Editou-se o *Securities Act (Truth in securities act)*, em 1934, visando assegurar a *transparência* e evitar exploração dos investidores através da abertura de informações das operações das empresas, mediante registros das ofertas públicas na *Securities na Exchange Commission (SEC)* e submissão de relatórios financeiros anuais. (Arruda, 2020, p. 118)

Entretanto, a ideia de transparência administrativa nos Estados Unidos surge, de fato, em 1935, com a edição do *Second New Deal*, que determinava que “as agências passassem a publicar seus documentos com aplicabilidade geral e efeito legal, assim como os que prescrevessem penalidades” (Arruda, 2020, p. 119). Antes dessa norma, inexistia qualquer determinação expressa de publicação dos regulamentos administrativos.

Em 1946, o Congresso Americano editou o *Federal Administrative Procedural Act (APA)*, a partir do qual passaram a ser exigidas “uma série de medidas, como a publicação dos regulamentos de caráter geral, interpretações, os procedimentos internos, assim como as decisões finais fundamentadas”. Dessa forma, “os registros governamentais passaram a ficar disponíveis para as pessoas envolvidas, salvo em caso de confidencialidade, devidamente justificada” (Arruda, 2020, p. 120). Ainda, segundo a autora, com o APA:

desenvolveu-se, assim, a noção de publicidade dos atos, evitando qualquer forma de sigilo ou informações privilegiadas nas ações das agências governamentais, assim como incrementando a participação popular, contribuindo para a melhoria na qualidade e na legitimação das ações do governo, que deve garantir a abertura (*openness*) dos processos de execução de políticas públicas.

Mais do que inaugurar a ideia de publicidade, o *Federal Administrative Procedural Act*, segundo Arruda (2020, p. 121):

representou uma mudança de paradigma no direito administrativo, introduzindo a noção da processualidade, submetendo-o ao devido processo legal, ao contraditório e ampla defesa, o que foi percebido e copiado por outros países, influenciando diversos sistemas jurídicos, inclusive europeus e, ainda mais recentemente, o direito administrativo brasileiro.

Com o tempo, a Suprema Corte estadunidense foi sedimentando o posicionamento de que o dever de publicidade decorre dos direitos à liberdade de expressão e ao devido processo legal, consagrados nos artigos 1º e 14º da Constituição daquele país, com decisões judiciais que rechaçavam as alegações das autoridades públicas de “informações privilegiadas” e o consequente sigilo nas agências governamentais. (Arruda, 2020, pp. 120-121)

A abertura governamental no contexto norte-americano recebeu mais um reforço, em 1966, com a edição do *Freedom of Information Act (FOIA)*, que concedia a qualquer pessoa – nacional ou estrangeiro, interessado ou não – o direito de obter, independentemente de justificativa, informações constantes dos registros de qualquer agência governamental, desde que tal dado não se enquadrasse no rol de exceções previstos. O que o *FOIA* fez, portanto, foi inverter a lógica da presunção de legalidade dos atos administrativos, uma vez que a regra geral passou a ser o acesso aos documentos públicos, não mais a excepcionalidade, cabendo à Administração demonstrar que a recusa do acesso à informação se justifica (Arruda, 2020, p. 122-123). Essas exceções de prestação de informações previstas no *FOIA* são:

- 1) segurança nacional;
- 2) regras internas;
- 3) informações consideradas sigilosas por outras leis;
- 4) sigilo comercial ou financeiro;
- 5) memorandos e pareceres internos;
- 6) informações ou dados pessoais para os quais é necessária ponderação de interesse público no *disclosure* e interesse individual na privacidade;
- 7) registros e informações policiais ou constantes de inquéritos policiais que possam interferir na investigação que está sendo conduzida;
- 8) registros de instituições financeiras;
- 9) informação relativa a petróleo;
- 10) informações de infraestrutura essencial, sendo que estas últimas foram incluídas em razão dos ataques terroristas de 2001. (Arruda, 2020, p. 125)

No ano de 1996, se adaptando ao novo contexto advindo com a disseminação da Rede Mundial de Computadores, o *FOIA* ganhou uma versão eletrônica, o *e-FOIA*, que determina a disponibilização dos dados e informações do governo na Internet.

Outro movimento, também encabeçado pelos Estados Unidos e cujas contribuições para a transparência e para o acesso a informações públicas se espalharam pelo mundo, é o “governo aberto” (*openness*, na língua inglesa), cujo precursor é o ex-presidente norte-americano, Barack Obama. Em 21 de janeiro de 2009, quando estava à frente do país, exaltava, já em seu primeiro memorando, a necessidade de abertura de informações governamentais ao público como uma importante ferramenta democrática. O referido documento (EUA, 2009) afirma:

[...] O governo deve ser transparente. A transparência promove a responsabilização e fornece informações aos cidadãos sobre o que o seu governo está a fazer. As informações mantidas pelo Governo Federal são um patrimônio nacional. A minha administração tomará as medidas adequadas, consistentes com a lei e a política, para divulgar informações rapidamente em formas que o público possa encontrar e utilizar facilmente [...] O governo deve ser participativo. O envolvimento público melhora a capacidade do Governo [...] O conhecimento está amplamente disperso na sociedade e os funcionários públicos beneficiam do acesso a esse conhecimento disperso. Os departamentos e agências executivas devem oferecer aos americanos maiores oportunidades de participação na elaboração de políticas e de proporcionar ao seu governo os benefícios da sua experiência e informação coletivas [...] O governo deve ser colaborativo. A colaboração envolve ativamente os americanos no trabalho do seu governo. Os departamentos e agências executivas devem utilizar ferramentas, métodos e sistemas inovadores para cooperar entre si, em todos os níveis do governo, e com organizações sem fins lucrativos, empresas e indivíduos do sector privado [...].

Ao *Memorandum on Transparency and Open Government* seguiram-se outros memorandos, em que Obama buscava facilitar o acesso dos americanos à Administração Federal e reafirmava a “presunção da abertura”. Mais recentemente, ainda podem ser mencionados outros dois documentos editados pelos Estados Unidos: o “*Digital Accountability and Transparency Act of 2014*” e o “*Providing Accountability Through Transparency Act of 2017*”. Em suma, quando o assunto é transparência, o modelo norte-americano é referência. (Arruda, 2020, pp. 126-127)

Saindo da América do Norte e indo para a Europa. A Suécia (cujo protagonismo acerca do tema já foi mencionado no início desta seção) se apresenta como a grande referência em matéria de transparência, tendo o seu exemplo se

disseminado por outras nações do continente. No sistema desse país, o direito à informação é absoluto, sendo que qualquer pessoa pode ter acesso a documentos oficiais. Para se ter uma ideia do papel importante da Suécia na inserção do tema na pauta da Comunidade Europeia, foi por indicação da referida nação que o Tratado da União Europeia passou a contar com um dispositivo versando sobre o direito de acesso a documentos públicos e determinando a ampla abertura ao escrutínio público das decisões tomadas pelos governos. (Arruda, 2020, pp. 127-128)

A influência no tocante à transparência, advinda da entrada da Suécia e outros países nórdicos na Comunidade Europeia, após 1992, foi se espraiando por todo o continente e gerando decisões e regramentos importantes. É o caso da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, que, em pelo menos dois de seus dispositivos, destaca a importância de uma administração pública transparente e aberta aos olhares do cidadão. No artigo 41, que versa sobre o “direito a uma boa administração”, prevê:

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente,
 - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,
 - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2000)

Logo em seguida, no artigo 42, cujo tema é o “direito de acesso aos documentos”, afirma que “qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”. (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2000)

Um ano depois, quando da confecção da Constituição Europeia, a transparência aparece no “Livro Branco” (*A White Paper – European Governance*) como um dos princípios da boa governança, que deveria ser observado para aumentar a confiança da população nas instituições. (Arruda, 2020, p. 131)

Já o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que entrou em vigor em 2009, ampliou o alcance da transparência. Até então restrito à publicidade, o conceito passou a abarcar o direito de ser ouvido, o dever de a Administração Pública fundamentar as suas decisões e, ainda, que as respostas às solicitações de consultas formuladas pelos cidadãos possuam uma linguagem acessível, inclusive na mesma língua utilizada pelo solicitante. Podem ser citados também a Resolução do Parlamento Europeu, de 2013, e de um parecer elaborado pelo mesmo órgão, em 2015, ambos destacando a importância da transparência e da democracia participativa. (Arruda, 2020, p. 132-133)

Outro país da Europa com um histórico interessante no que concerne à transparência é a Itália. Outrora dominada pelo segredo, a nação berço do fascismo foi paulatinamente substituindo o oculto pelo amplo acesso aos seus documentos públicos. Arruda (2020, p. 133-135) explica que, apesar de a Carta Magna italiana de 1947 dispor sobre os princípios da legalidade e imparcialidade da Administração Pública e do acesso amplo aos documentos, a principal contribuição veio com a Lei n.º 241/1990, que trouxe novas regras para o processo administrativo. Tal legislação apresenta os princípios do contraditório, da motivação das decisões administrativas e do direito de acesso a documentos por qualquer pessoa, este último posteriormente modificado pela Lei n.º 15/2005, restringindo o acesso apenas àquelas pessoas que demonstrarem interesse nas informações.

Num movimento de adequação aos parâmetros da União Europeia acerca do tema, sobrevieram dois decretos legislativos italianos, os de números 150/2009 e 33/2013, que, em linhas gerais, regulam a transparência, a publicidade e a difusão de informações das administrações públicas. Este último, que ficou conhecido como o “Decreto da Transparência”, institui o governo digital e determina:

a disponibilização de informações públicas de qualidade na Internet, assegurando que esta informação deve estar íntegra, atualizada, compreensível, acessível, verdadeira e com indicação de origem e possibilidade de reuso, para torna-la mais eficiente e prevenir a corrupção no serviço público. (Arruda, 2020, p. 137)

O decreto n.º 33/2013 foi alterado pelo Decreto Legislativo n.º 97/2016, apelidado de “FOIA italiano”, devido às suas similaridades com a norma de mesmo nome editada pelo governo norte-americano e já abordada no presente trabalho. Esse decreto italiano, na avaliação de Arruda (2020, p. 138), provocou uma “verdadeira revolução” no trato da transparência, que passou a ser vista:

como liberdade de acesso aos dados e documentos dos poderes públicos, garantindo, em primeiro lugar, como principal instrumento, o acesso público aos dados e documentos (acesso cívico) sem necessidade demonstrar ser titular de um denominado “interesse qualificado” e, em segundo lugar, mediante a publicação de documentos, informações e dados.

Outra experiência digna de nota é a francesa. Nascedouro das ideias liberais, a França demorou a aderir ao princípio da transparência, quando comparada a outros países do continente europeu, sendo que somente no final da década de 1970 apareceram legislações tratando da “abertura”. A primeira delas foi a Lei n.º 78.753/1978, que buscava a melhoria do diálogo entre a Administração Pública e os cidadãos. Na mesma década, o Decreto n.º 78.1136 regulamentou o acesso a documentos administrativos e, em 1979, uma lei dispôs sobre a motivação das decisões e atos administrativos.

Outras legislações sobrevieram no contexto francês, caso de uma lei de 18 de junho de 1984, que introduziu novas tecnologias de informática na Administração Pública, elemento agregador no que concerne à abertura dos governos. E desde 1º de janeiro de 2016, o Código de Relações entre o Público e a Administração está em vigor na França, que trata de forma clara da transparência, estabelecendo medidas para a sua efetividade. (Arruda, 2020, p. 138-139)

Finalizando o percurso pelo campo normativo da transparência na Europa, chega-se a Portugal, país alinhado aos parâmetros da Comunidade Europeia acerca do assunto. A Constituição lusa – promulgada em 1976, e dotada de contornos republicanos – insere os princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé no contexto de atuação da Administração Pública. Além disso, legislações infraconstitucionais, como o Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015), garantem o acesso dos administrados a documentos públicos, bem como participação na gestão do Estado. (Arruda, 2020, p. 139-140)

A Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (CADH) praticamente inaugurou o reconhecimento do princípio da transparência no continente americano, ao reconhecer o direito de acesso a documentos. Não obstante, Arruda (2020, p. 140) afirma que o comprometimento com o tema somente se efetivou, de fato, quando os países da América Latina começaram a editar suas leis de acesso à informação, a partir da primeira década do século XXI. A CADH foi um pacto assinado em 22 de novembro de 1969, em San José da Costa Rica, tendo o Brasil a ele aderido por meio do Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Ele entrou em vigor no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 18 de julho de 1978 e, no artigo 14, trata da “Liberdade de Pensamento e de Expressão”, determinando:

[...] Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. (OEA, 1969)

Para Arruda (2020, p. 142), esse dispositivo do CADH comporta em seu texto duas dimensões: “uma delas ao direito individual que toda pessoa tem de expressar-se de forma livre sem qualquer impedimento, assim como o direito à informação de seu interesse”; e outra referente “ao direito coletivo de acesso a qualquer tipo de informação de interesse público”.

Em 2001, reunidos na Conferência de Lima, os países integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA), incluindo o Brasil, assinaram a Carta Democrática Interamericana, que trouxe a “garantia de publicidade e acesso à informação dos dados e decisões do governo” como um dos mecanismos de efetivação do foco principal do documento, que é o compromisso com a “democracia representativa” (Arruda, 2020, p. 143). No artigo 4º, por exemplo, a carta menciona expressamente a transparência como um elemento essencial aos Estados democráticos, frisando que: “são componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais”. (OEA, 2001)

Um julgamento proferido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2006, agregou importantes contribuições à jurisprudência acerca dos debates sobre transparência e acesso à informação pública. No caso “*Claude Reyes y otros versus Chile*”, cujo objeto era um projeto de florestamento que apresentava impactos ao meio

ambiente, o referido tribunal determinou que “o Estado chileno deveria entregar a informação solicitada pelas vítimas e, num prazo razoável, adotar as medidas necessárias para garantir o direito de acesso à informação em poder do Estado” (Arruda, 2020, p. 145-146). Com esse julgamento, acrescenta a autora:

A Corte Interamericana se transformou no primeiro tribunal internacional a reconhecer que o direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental, protegido por tratados de direitos humanos que obrigam os países a respeitá-lo, garantindo seu pleno exercício.

O caso “*Claude Reyes y otros versus Chile*” é citado, inclusive, na Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação, assinado em 29 de fevereiro de 2008 por 40 países, incluindo o Brasil:

1. O acesso a informação é um direito humano fundamental.
2. Todos os Estados devem promulgar legislações para efetivação do direito de acesso a informação.
3. O direito de acesso a informação se aplica a todas as organizações intergovernamentais, inclusive as Nações Unidas, as instituições financeiras internacionais, os bancos regionais de desenvolvimento e os organismos bilaterais e multilaterais. Essas instituições públicas devem liderar por meio do exemplo e apoiar outros esforços para construir uma cultura de transparência.
4. O direito de acesso a informação deve ser incorporado aos instrumentos internacionais e regionais, assim como à legislação nacional e subnacional [...].

O processo de globalização também impulsionou a difusão das ideias ligadas à transparência, passando a constar dos mais diversos acordos, pactos, legislações e demais regramentos, se transformando, desde o início do século XXI, em uma pauta global, “como uma tendência de modernização do Estado contemporâneo, que passou a exigir maior abertura da Administração”. (Arruda, 2020, p. 151)

A transparência ainda aparece como um dos compromissos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovada pela Assembleia Geral em agosto de 2015. Esse documento, que tem o Brasil como um de seus países signatários, estabelece 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais se desdobram em 169 metas correspondentes. No item 35, por exemplo, assevera:

[...] A nova Agenda reconhece a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento), em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis [...].

Atualmente, diversos organismos internacionais se dedicam a monitorar a transparência no mundo, sendo a Transparência Internacional um dos mais importantes deles. Fundada em 1993, e presente em mais de 100 nações do mundo, a organização atua, por exemplo, na busca pela diminuição da corrupção nos países, por eleições mais transparentes e no estímulo à liberdade de expressão. É a responsável também pela elaboração e divulgação da “Percepção de Corrupção”, um *ranking* dos países mais e menos corruptos do globo.

Outro organismo importante é a *Sunlight Foundation*. Criada em 2006, é apartidária – como a Transparência Internacional – e busca estimular o desenvolvimento de tecnologias que promovam a maior transparência dos governos e fortaleçam a participação democrática por meio da obtenção de informação (Arruda, 2020, p. 155). A *Sunlight Foundation* editou, em 2010, os 10 princípios que um governo precisa adotar para se tornar mais aberto e acessível.

O quadro a seguir elenca as leis, decretos, declarações e outras normas importantes emanadas por diversos países e organizações para disciplinar a transparência:

Quadro 1 – Principais legislações e normas sobre transparência no mundo

Ano	Origem	Nome/Número da Lei	Contribuições
1776	Suécia	Constituição	Abertura dos documentos públicos e acesso à informação.
1789	França	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão	O acesso à informação como um elemento necessário à contribuição dos cidadãos na coisa pública.

1935	EUA	<i>Second New Deal</i>	Exigia que as agências governamentais dessem publicidade aos seus documentos.
1946	EUA	<i>Federal Administrative Procedural ACT</i>	Desenvolveu a noção de publicidade, a fim de evitar o sigilo e informações privilegiadas nas ações das agências do governo; mudou o paradigma do direito administrativo.
1948	ONU	Declaração Universal dos Direitos Humanos	O direito de receber informações como um elemento decorrente da liberdade de opinião e expressão.
1966	EUA	<i>Freedom of Information Act (FOIA)</i>	Conferia ao cidadão o direito de obter, independentemente de justificativa, informações constantes de qualquer agência governamental; a regra passou a ser o acesso aos documentos públicos.
1969	Organização dos Estados Americanos (OEA)	Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (CADH)	Inaugurou a noção de transparência no continente americano; reconhece o direito de acesso a documentos como decorrente das liberdades de pensamento e de expressão.

1978	França	Lei n.º 78.753/78	Buscava uma maior abertura da Administração Pública, estimulando o diálogo com os cidadãos.
1984	França	Lei de 18 de junho	Introduziu novas tecnologias de informática na Administração Pública, que contribuiu para o “governo aberto”.
1986	África	Carta de Banjul	Direito à informação e de opinar sobre as leis.
1990	Itália	Lei n.º 241/1990	Direito de acesso a documentos por qualquer pessoa (posteriormente, restringido apenas aos interessados).
1996	EUA	<i>e-FOIA</i>	Versão eletrônica do <i>FOIA</i> , que passou a determinar a divulgação das informações do governo na internet.
2000	União Europeia	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	Destaca a importância de uma administração pública, transparente e acessível aos olhares do cidadão; teve influência da Suécia.
2001	Europa	<i>A White Paper</i> (Constituição Europeia)	A transparência é vista como um princípio da boa governança, hábil a aumentar a confiança da população nas instituições.
2001	OEA	Carta Democrática Interamericana	Estabelece o compromisso com a democracia participativa, por meio da

			garantia de publicidade e do acesso a informações, dados e decisões do governo.
2006	Corte Interamericana de Direitos Humanos	Caso “ <i>Claude Reyes y otros versus Chile</i> ”	A corte reconheceu o direito de acesso à informação pública como um direito humano fundamental.
2008	40 países	Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação	Estabelece o acesso à informação como um direito fundamental; determina que os países devem editar normas para garantir a transparência.
2009	EUA	<i>Memorandum on Transparency and Open Government</i>	Inaugura a noção de “governo aberto”; a abertura de informações é uma importante ferramenta democrática.
2009	União Europeia	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)	Destaca o dever de a Administração Pública fundamentar suas decisões; determinar que as respostas do governo às solicitações do cidadão fossem formuladas em linguagem acessível e no mesmo idioma do solicitante.
2013	Itália	Decreto n.º 33/2013, conhecido por “Decreto da Transparência”	Institui o governo digital, determinando a divulgação, na internet, de informações, como uma forma de prevenção da corrupção.

2015	Portugal	Decreto-Lei n.º 4/2015 (Código de Procedimento Administrativo)	Garante o acesso do cidadão a documentos públicos e sua participação na gestão estatal.
2015	ONU	Agenda 2030	A transparência é uma das metas de desenvolvimento sustentável.
2016	Itália	Decreto n.º 97/2016, chamado de “FOIA italiano”	Determina a divulgação de documentos, informações e dados e garante o acesso a eles por qualquer pessoa, sendo desnecessário demonstrar interesse.
2016	França	Código de Relações entre o Público e a Administração	Estabelece medidas para garantir a transparência no país.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Todas as leis, decretos, tratados e demais documentos de cunho normativo sobre transparência editados ao longo dos anos no mundo exerceram e ainda exercem influência no tratamento que o tema recebe no contexto brasileiro.

2.3.2 A transparência no Brasil

No contexto brasileiro, quando se fala em transparência, o diploma legal mais lembrado é a Lei n.º 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI). Mas, até chegar a essa norma específica destinada a regular o direito do cidadão de acessar informações públicas, o ordenamento jurídico brasileiro precisou ser pavimentado por outros regulamentos (ver quadro 2).

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, tida como a mais cidadã e democrática, outras cartas magnas já apresentavam dispositivos sobre a noção de transparência, caso das constituições de 1891, 1934 e 1946. (Canhadas, 2018, p. 103)

Mas é com o texto constitucional de 1988 e algumas emendas que se seguiram, que a noção de um Estado mais aberto, transparente e com informações acessíveis

ao público ganha robustez, o que fica claro se conjugarmos alguns de seus artigos, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença

[...]

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

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem

[...] (Brasil, 1988)

Já para Canhadas (2018, p. 105), a transparência administrativa decorre do princípio republicano expresso no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988), que diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. De acordo com esse autor, “se o povo é o único detentor do poder, nenhuma informação relativa ao exercício desse poder pode ser ocultada do seu titular, exceto se assim exigir o interesse público”.

Embora enxergue no artigo 37 da Constituição um importante dispositivo de defesa da transparência, Canhadas (2018, p. 105) faz questão de destacar que ela não pode ser confundida com a publicidade, essa última prevista expressamente como um dos princípios da Administração Pública. Segundo o autor, “transparência e publicidade não se confundem, havendo apenas um ponto de intersecção entre ela e o que chamaremos de transparência formal, considerada em sua modalidade ativa”.

Já em relação à transparência em sua modalidade passiva, ou seja, o direito do cidadão em acessar informação de posse do poder público, o mesmo Canhadas (2018, p. 105) afirma que é possível identificar um “quádruplo assento constitucional”, consubstanciado nos seguintes dispositivos da Constituição Federal (Brasil, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

[...]

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

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

[...]

LXXII - conceder-se-á "*habeas-data*":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

[...]

Não obstante os dispositivos supramencionados, para Arruda (2020, p. 162), a transparência surge inicialmente com a Emenda Constitucional (EC) n.º 71, de 29 de novembro de 2012, que incluiu na Carta Magna o artigo 216-A, §1º, IX (Brasil, 2012), que versa sobre a instituição do Sistema Nacional de Cultura e preconiza:

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

IX - transparência e compartilhamento das informações;

[...]

Outras modificações no texto constitucional responsáveis por contribuições no que tange à transparência estão presentes na EC n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que, entre outras coisas, incluiu o citado princípio no artigo 40, §22, da Magna Carta (Brasil, 2019):

[...]

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

[...]

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; [...]

Pela primeira vez, segundo Arruda (2020, p. 163), “viu-se constitucionalizada a governança, aliada à transparência”. Apesar desses avanços, a autora vai além, e defende que ela seja acrescentada aos demais princípios da Administração Pública:

Acreditamos ser necessária e urgente a expressa consagração do princípio da transparência dentre os princípios da Administração Pública enumerados no *caput* do art. 37, para ampla observância e implementação em todos os níveis e áreas do governo, especialmente nas municipalidades, afigurando-se imprescindível a mudança de paradigma no agir dos entes federativos, propiciando maior controle social e, conseqüentemente, maior confiabilidade, maior eficiência e menores índices de malversação dos recursos públicos.

Em termos de legislação infraconstitucional, vários diplomas normativos trouxeram em seu escopo o princípio da transparência, ainda que indiretamente, caso da Lei Federal n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), que, inclusive, possui um capítulo especialmente dedicado à “publicidade”. E não é para menos, uma vez que, na avaliação de Canhadas (2018, p. 111), “um dos princípios

mais relevantes em matéria de registros públicos é justamente o da transparência, observada em seu aspecto formal, na modalidade passiva”.

Outra norma que também “enfrenta diretamente a questão da transparência administrativa formal” é a Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Canhadas, 2018, p. 113). Conhecida como Lei da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, prevê em seu artigo 4º:

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (Brasil, 1991)

Mas a primeira legislação a se preocupar, de fato, com o princípio da publicidade foi a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Para Canhadas, ela é “inteiramente norteadada pela transparência administrativa, sobretudo em sua modalidade ativa” (2018, p. 115). Ainda, de acordo com o mesmo autor, “nada mais natural” que as informações relativas à compra de produtos e serviços:

sejam divulgadas ao público, não só para conhecimento, mas sobretudo para um melhor controle social acerca de tais despesas, propiciando uma maior eficácia dos gastos públicos e também uma forma de coibir as ações ilegais que tanto maculam esse procedimento em nosso país. (Canhadas, 2018, p. 115-116)

Também merece menção a Lei n.º 9.051, de 18 de maio de 1995 (Lei da Garantia de Certidão). Dispondo sobre a “expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações”, a referida legislação, na análise de Canhadas (2018, p. 118), “não deixa de ser um dos fundamentos constitucionais da transparência administrativa, especialmente porque proporciona o acesso ao conteúdo de determinadas informações detidas pelos órgãos e entidades públicas”.

Outro diploma legal relevante para a temática é a Lei n.º 9.296, de 24 de julho de 1996 (Lei da Interceptação Telefônica), que estabeleceu regras mais restritivas para a realização de interceptação de comunicações telefônicas e, por conseguinte, representou “restrições à transparência administrativa”. (Canhadas, 2018, p. 118)

Posteriormente, em 12 de novembro de 1997, advém a Lei n.º 9.507, que “regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*”. Já no parágrafo único do seu primeiro artigo, a referida norma dispõe que “considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações” (Brasil, 1997). Sobre a sua importância para a transparência e o acesso à informação, assevera Canhadas (2018, p. 119-120):

O fundamento primeiro do remédio do *habeas data* é, sem dúvida, a transparência administrativa, pois decorre da compreensão de que toda a informação detida pelo Estado deve ter seu acesso franqueado ao povo, seu verdadeiro titular. E ainda que determinadas informações devam ter seu acesso restrito, como é o caso das informações pessoais, o Estado agirá sempre como mero guardião dessas informações, possuidor temporário dos documentos e demais suportes físicos que as contêm. Nunca como o seu senhor.

Uma das principais legislações no combate à "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, é outra a adentrar no tema da transparência, uma vez que alguns dos seus principais instrumentos “dizem respeito justamente à quebra de sigilos decorrentes do direito à privacidade, para fins de investigação criminal e demais medidas de persecução penal” (Canhadas, 2018, p. 121).

Cerca de um ano depois, a publicidade voltou a ser objeto de uma norma do ordenamento jurídico pátrio. Trata-se da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo federal. No artigo 3º, garante às pessoas com interesse em algum procedimento o acesso a informações e documentos:

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:
[...]
II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;
[...].

Para Arruda (2020, p. 181-182), a Lei do Processo Administrativo Federal “representou um importante passo na direção da transparência, ao tornar expresso o princípio da motivação, juntamente com a proporcionalidade, razoabilidade e moralidade como imperativos da Administração Pública, e determinando a divulgação oficial dos atos administrativos”, como previsto no inciso V do artigo 2º da mencionada legislação:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

[...]. (Brasil, 1999)

Um processo envolvendo o Brasil julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) é outro elemento legal responsável por disseminar seus efeitos sobre a transparência pública. Familiares de desaparecidos da “Guerrilha do Araguaia”³¹ buscaram, por meio da justiça brasileira, informações sobre as circunstâncias da morte de seus entes, com a consequente localização e entrega dos restos mortais e expedição de certidão de óbito. Ajuizado em 19 de fevereiro de 1982, o processo acabou sendo extinto e, após recursos, acabou se arrastando por 21 anos. Essa inércia levou os autores da ação à Corte IDH, que, em 24 de novembro de 2010, proferiu sentença acerca do caso, conhecido como “Gomes Lund e outros *versus* Brasil” (Réu Brasil, 2024). O documento de 124 páginas, além de reconhecer a responsabilidade do Estado brasileiro em relação às práticas perpetradas contra os militantes, possui uma seção específica sobre questões afetas ao direito de acesso à informação, no qual reforça a “liberdade de buscar, receber e divulgar informações e ideias de toda índole” como um desdobramento do direito à liberdade de pensamento

³¹ Trata-se de um movimento de resistência à ditadura civil-militar brasileira promovido por militantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ao longo do rio Araguaia, na divisa de Pará, Maranhão e Tocantins (Goiás, à época) entre os anos de 1972 e 1974. A guerrilha foi violentamente reprimida pelas Forças Armadas brasileiras, que torturaram, mataram e desapareceram com esses guerrilheiros, tudo isso de forma sigilosa, a fim de evitar que a sociedade tomasse conhecimento do movimento. (Réu Brasil, 2024)

e expressão, razão pela qual determinou que o governo brasileiro fornecesse as informações solicitadas pelos autores. (Corte IDH, 2010, p. 75)

Ainda no contexto do procedimento administrativo na Administração Pública, o Decreto n.º 8.539, de 8 de outubro de 2015, representa um importante passo na direção da transparência, pois determinou que os trâmites do processo fossem realizados por meio eletrônico (Arruda, 2020, p. 182), a teor do artigo 3º (Brasil, 2015):

Art. 3º São objetivos deste Decreto:

[...]

II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;

[...]

IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.

Em que pesem as contribuições de cada uma das legislações até aqui citadas para o campo da transparência, a primeira vez que o princípio apareceu positivado no direito brasileiro foi com a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Arruda, 2020, p. 184), que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (Brasil, 2000). Em seu primeiro artigo, estabelece:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Mas embora presente, de forma expressa, na Lei Complementar n.º 101/2000, “a transparência foi tratada de forma bastante genérica” nessa norma, o que motivou a edição, em 27 de maio de 2009, da Lei Complementar n.º 131, ao acrescentar dispositivos que, para Arruda (2000, p. 184), funcionam como:

mecanismos para implementação da transparência, ou seja, incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, permitindo a discussão dos planos, bem como a liberação à sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A Lei Complementar n.º 131/2009 alterou, por exemplo, o artigo 48 da Lei Complementar n.º 101/2000, que passou a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – 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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Por todas as suas contribuições, essa legislação ficou conhecida como “Lei da Transparência”, motivado, segundo Arruda (2020, p. 185), pelo fato de:

tratar da transparência da gestão fiscal, obrigando os entes públicos a divulgar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; e, quanto à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

A norma foi novamente ampliada por meio da Lei Complementar n.º 156, de 28 de dezembro de 2016, que, entre outras coisas, determinou a disponibilização dos dados por meio eletrônico. Apesar desses avanços, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) “trata apenas da transparência na atividade financeira do Estado” (Arruda, 2020, p. 186). A mesma autora ainda acrescenta:

A transparência que se deve perseguir é muito mais ampla, não devendo se limitar apenas à disponibilização dos dados orçamentários, indispensáveis para o controle dos gastos públicos pelos competentes tribunais de contas, mas, em geral, indecifráveis pelo cidadão comum. Assim, logo surgiu a necessidade de regulamentar a transparência, garantindo o acesso a informações nos diversos setores da Administração Pública, especialmente no que diz respeito aos planos e programas de governo, o que envolve a realização dos serviços públicos essenciais, de sorte a possibilitar o controle e cumprimento do comando do art. 165, § 10 da Constituição Federal. (Arruda, 2020, p. 187)

E essa regulamentação da transparência a que se refere Arruda aconteceria em 18 de novembro de 2011, com a edição da Lei n.º 12.527, cunhada popularmente de Lei de Acesso à Informação (LAI). O Brasil, que até a sua edição possuía uma lacuna legislativa em relação ao tema, passava a contar com uma lei que é considerada a 22ª melhor entre as 116 normas sobre acesso à informação existentes no mundo, segundo a *Right to Information Rating*. (Arruda, 2020, p. 190)

Destinada a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, a LAI tem, entre as suas diretrizes: a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a necessidade de que as informações de interesse público sejam divulgadas ao cidadão, mesmo sem solicitação, e a utilização dos meios disponibilizados pela tecnologia da informação para essa divulgação. (Brasil, 2011)

No âmbito federal, a LAI foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, e que recebeu, posteriormente, uma série de modificações, como as introduzidas, em 24 de fevereiro de 2015, pelo Decreto n.º 8.408. Em 2019, outras duas alterações: em 23 de janeiro (Decreto n.º 9.690) e em 26 de fevereiro (Decreto n.º 9.716). Em 14 de julho de 2022 sobreveio o Decreto n.º 11.133, que mudou novamente a norma instituidora da LAI. Já em 2023, foram duas mudanças, promovidas pelos decretos 11.489, de 12 de abril, e 11.527, de 16 de maio.

Mas, de todas essas alterações, a mais expressiva é aquela advinda com o Decreto n.º 9.960/2019, modificando a redação do artigo 30 do decreto instituidor da Lei de Acesso à Informação, reafirmando a permissão da delegação da competência para informações secretas e ultrassecretas (Santos, 2023). Antes disso, a redação do dispositivo não permitia delegar a classificação nesses dois graus. (Almeida, 2019)

Recentemente, outras duas normas contribuíram para tornar mais transparente a atuação do Estado brasileiro. Uma delas é o Decreto n.º 11.529, de 16 de maio de

2023, que instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), a quem incumbe a coordenação e articulação das atividades relacionadas à integridade, transparência e ao acesso à informação, promovendo práticas nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (CGU, 2024)

A outra normativa é aquela que dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital (Decreto n.º 12.069, de 21 de junho de 2024). Trata-se de “um conjunto de recomendações estratégicas que tem por objetivo articular e direcionar as iniciativas de governo digital entre todos os entes federados, de modo a ampliar e simplificar o acesso do cidadão aos serviços públicos” (MGI, 2024). Portanto, além da União, os estados, o Distrito Federal e os municípios também são contemplados pelas medidas, que se referem ao período de 2024 a 2027. (Brasil, 2024)

O quadro adiante reúne as normas brasileiras mais importantes em relação à transparência, destacando as principais contribuições de cada uma delas para o tema:

Quadro 2 – Cronologia dos marcos legais da transparência no Brasil

Ano	Legislação	Observações
1973	Lei n.º 6.015 Lei de Registros Públicos	Possui um capítulo dedicado à publicidade. A transparência é “um dos princípios mais relevantes” em matéria de registros públicos. (Canhadas, 2018)
1988	Constituição Federal	A transparência, a publicidade e o acesso a informações estatais são tratados nos artigos 5º, 37 e 216.
1991	Lei n.º 8.159 Lei da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados	O artigo 4º da lei garante a todos o “direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral”.
1993	Lei n.º 8.666 Lei de Licitações	É norteada principalmente pela transparência ativa. (Canhadas, 2018)
1995	Lei n.º 9.051 Lei da Garantia de Certidão	Trata da “expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações”.

1996	Lei n.º 9.296 Lei de Interceptação Telefônica	Restringiu a transparência administrativa ao endurecer as regras para a realização de interceptações telefônicas. (Canhadas, 2018)
1997	Lei n.º 9.507 Lei do <i>Habeas Data</i>	Considera de caráter público os registros constantes de banco de dados do Estado.
1998	Lei n.º 9.613 Lei de Lavagem de Dinheiro	Trata da publicidade ao dispor sobre instrumentos de “quebra” de sigilos para coibir a ocultação de bens e valores.
1999	Lei n.º 9.784 Lei do Processo Administrativo Federal	Confere aos interessados o acesso a informações e documentos. (art. 3º, inciso II); exige a divulgação dos atos administrativos; trata o sigilo como exceção. (art. 2º, inciso V)
2000	Lei Complementar n.º 101 Lei de Responsabilidade Fiscal	Já no artigo 1º, a transparência é qualificada como um elemento inerente à responsabilidade na gestão fiscal.
2009	Lei Complementar n.º 131 Lei da Transparência	Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal; o art. 48 diz que a transparência seria assegurada, entre outras medidas, pela liberação, em meio eletrônico, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.
2010	Caso Guerrilha do Araguaia	A Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil por crimes cometidos durante o regime militar, determinando ao Estado que informasse, às famílias das vítimas, as circunstâncias da morte e o paradeiro dos restos mortais de seus entes, assassinados por militares.
2011	Lei n.º 12.527 Lei de Acesso à Informação	Assegura o direito fundamental à informação; A publicidade passa a ser a regra; a tecnologia deve ser adotada para a divulgação das informações e essa disponibilização não precisa mais ser

		provocada, decorre da obrigação dos municípios, estados, Distrito Federal e União.
2012	Decreto n.º 7.724	Regulamentou a LAI no âmbito federal, sendo modificado por outros decretos.
2012	Emenda Constitucional 71	Incluiu na Constituição o artigo 216-A, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura, cujo §1º, inciso IX impõe a “transparência e compartilhamento das informações”.
2015	Decreto n.º 8.539	Determinou o uso de meios eletrônicos para a tramitação dos procedimentos administrativos. (art. 3º, inciso II)
2016	Lei Complementar n.º 156	Também alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando a divulgação das informações por meio eletrônico.
2019	Emenda Constitucional 103	Incluiu o artigo 40, que trata do regime próprio de previdência social dos servidores de cargos efetivos. Entre os princípios a serem observados pela entidade gestora do regime está a “transparência” (art. 40, § 22, inciso VII). Foi a primeira vez que a governança, aliada à transparência foi constitucionalizada. (Arruda, 2020)
2023	Decreto n.º 11.529	Instituiu o Sitai, responsável por promover práticas para a garantia da transparência nos órgãos e entidades da administração pública federal, autárquica e fundacional.
2024	Decreto n.º 12.069	Versa sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital, cujo objetivo é simplificar o acesso do cidadão aos serviços públicos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Por estar no cerne do presente trabalho, a Lei de Acesso à Informação merece ser tratada de maneira mais pormenorizada, diferentemente das demais legislações brasileiras que ocuparam esta seção. É o que se fará adiante.

3.3.3 Os principais pontos da Lei de Acesso à Informação

A Lei n.º 12.527/2011 surge para regular o acesso do cidadão a informações, direito já previsto em dispositivos constitucionais bem antes da implementação da LAI. É o caso do artigo 5º, inciso XXXIII, que impõe ao Estado o dever de prestar, no prazo legal, informações de interesse particular e coletivo, sob pena de ser responsabilizado. Apenas nos casos em que a divulgação da informação ofereça riscos à segurança da sociedade e à do próprio ente estatal é que o sigilo deve imperar.

Outro dispositivo que a LAI veio regulamentar é o artigo 37, § 3º, inciso II da Constituição Federal de 1988, que trata do acesso público a registros administrativos e a informações sobre atos de governo como um mecanismo essencial à participação do cidadão na administração pública.

Mais um exemplo de direito constitucional impactado pela Lei n.º 12.527/2011 é o que consta do § 2º do art. 216 da Carta Magna. Ao abordar a cultura, ele impõe à administração pública, além da gestão da documentação do governo, a adoção de medidas para possibilitar a consulta desses documentos a quem necessitar.

Embora a legislação infraconstitucional também tenha sofrido positivamente os reflexos da Lei de Acesso à Informação, a partir apenas da leitura desses três artigos da Constituição Federal já é possível depreender que a tônica da LAI está no estabelecimento do sigilo como exceção e da publicidade como regra, além do entendimento de que manter as informações estatais/governamentais acessíveis contribuiu para o exercício da cidadania. E para efetivar seus objetivos, em seus quase 50 artigos, a LAI lança mão de uma série de preceitos, direitos e deveres.

A Lei n.º 12.527/2011 é bastante abrangente, estendendo os seus efeitos a praticamente todo o Estado. Além da União, Distrito Federal, estados e municípios submetem-se aos seus procedimentos: órgãos públicos da administração direta, autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas por esses entes (art. 1º). Nem mesmo as entidades privadas

sem fins lucrativos ficaram de fora, já que aquelas que recebem verbas públicas precisam cumprir as determinações da referida legislação (art. 2).

Reconhecendo o acesso à informação como um direito fundamental, a LAI estimula uma “cultura de transparência na administração pública” e prega um papel mais ativo do Estado, a quem incumbe divulgar, independentemente de solicitação, informações de interesse público, valendo-se, para isso, de todas as tecnologias de comunicação disponíveis (art. 3). E todo esse processo deve primar pela objetividade, agilidade, clareza, transparência e linguagem de fácil compreensão (art. 5). Ou seja, a mera disponibilização de informações não garante o cumprimento da legislação, elas precisam ser facilmente compreendidas pelo cidadão.

Mas, qual a extensão desse direito de acesso à informação? O que, de fato, ele compreende? A resposta está na própria LAI, que apresenta um rol exemplificativo detalhando a natureza das informações cujo acesso é garantido (art. 7). Essa relação inclui, entre outras, informações sobre: administração do dinheiro e do patrimônio público; política, organização, serviços e atividades exercidas pelos órgãos e entidades; programas, projetos e demais ações e resultados de inspeções e auditorias realizadas pelos órgãos de fiscalização e controle.

A legislação em questão ainda estabelece que a informação precisa ser passível de consulta diretamente da fonte que a produziu (primária), deve ser autêntica e estar completa, atualizada e livre de modificações (íntegra). Mais do que a divulgação das informações em si, a lei também prevê um papel educativo da administração pública, no sentido de orientar o cidadão sobre os procedimentos para realizar o acesso.

Apesar de tratar a publicização de informações como regra, a própria LAI traz expressamente as áreas e situações em que manter um dado em sigilo é essencial à segurança do país, como no caso de “projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos” (art. 7, § 1º). Mesmo assim, se parte das informações não for sigilosa, é permitido o seu acesso por meio de certidão ou de cópia do documento, desde que os trechos cuja divulgação é proibida sejam ocultados (art. 7, § 2º).

A LAI apresenta duas modalidades de transparência: a ativa e a passiva. A primeira está prevista no art. 8 e exige da administração pública a divulgação, independentemente da provocação do interessado, de um mínimo de informações, elencadas no § 1º do referido artigo (Brasil, 2011):

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

Percebe-se que ainda que um dos entes estatais abrangidos pela Lei de Acesso à Informação não seja afeto à transparência, é obrigado a dar publicidade a um mínimo de informações. Com isso, o legislador protege o público de uma cultura de obscuridade na condução da coisa pública. Não por acaso, a LAI é “extremamente sofisticada e protetiva da transparência administrativa”. (Canhadas, 2018, p. 281)

A segunda modalidade de transparência, a passiva, encontra-se insculpida no artigo 10 da Lei. Trata-se do direito que todo interessado tem de obter, de forma gratuita e sem embaraços, informações da administração pública, mediante pedido devidamente identificado. Os procedimentos para essa solicitação, incluindo o prazo para atendimento, formatos adequados para a disponibilização dos dados e local onde podem ser obtidos, estão previstos entre os artigos 10 e 14. Inclusive, caso a administração negue o acesso, o requerente tem o direito de obter o inteiro teor da decisão da negativa, além de dispor da possibilidade de recorrer de tal decisão, estando os trâmites relacionados ao recurso apresentados nos artigos 15 a 20.

A LAI é enfática no que tange às informações relacionadas a direitos fundamentais (art. 21). Quando a solicitação se referir a dados destinados à defesa de direitos dessa natureza, seja na esfera judicial ou mesmo administrativa, o acesso não poderá ser negado. Sobre essa restrição, conforme já afirmado, estão adstritas a casos excepcionais, todos eles ligados à “segurança da sociedade ou do Estado” (art. 23), em que a divulgação de tais informações possa (Brasil, 2011):

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Mas, mesmo restringindo o acesso em casos específicos, tal limitação não pode perdurar no tempo ao bel-prazer da administração pública, o que vai ao encontro da principal diretriz da Lei n.º 12.527/2011, que é a transparência como regra e o sigilo como exceção. É por isso que essa legislação estabelece prazos máximos em que o sigilo deve imperar (art. 24): quando a informação for “ultrassecreta”, até 25 (vinte e cinco) anos; se classificada como “secreta”, 15 (quinze) anos; e as “reservadas”, que podem permanecer sigilosas por, no máximo, 5 (cinco) anos. Já se uma dada informação colocar em risco a segurança do presidente da República, do seu vice e, ainda, dos cônjuges e filhos(as) de ambos, o sigilo vigorará até o término do mandato.

A competência para a classificação das informações está a cargo de diversas autoridades e depende do seu grau de restrição (art. 27). No caso das ultrassecretas, por exemplo, apenas podem decretá-las como tal: o presidente e o vice-presidente da República; os ministros de Estado; os comandantes das forças armadas e os chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior. Nesse processo de classificação “deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível (art. 27, § 5º). Mais uma vez, percebe-se o “espírito” da LAI em tratar o sigilo como uma excepcionalidade, sempre trazendo um rol restritivo das hipóteses em que ele deve vigor.

E, além da questão da segurança da sociedade e do Estado, as circunstâncias que envolvem informações pessoais³² também enfrentam a mitigação da obrigatoriedade de divulgação. O tratamento desses dados, indica o art. 31, “deve ser

³² Em 14 de agosto de 2018, foi publicada a Lei n.º 13.709, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que dispõe sobre “o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”. (Brasil, 2018)

feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”, sendo que apenas agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que os dados se referem podem ter acesso a eles (art. 31, § 1º), sendo responsabilizadas caso os utilize indevidamente (art. 31, § 2º). Mas, em que pese a regra do sigilo para as informações pessoais, o mesmo dispositivo adverte que tal prerrogativa não pode ser utilizada para “prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância” (art. 31, § 4º).

Os demais artigos da LAI são basicamente dedicados às responsabilidades imputadas a quem infringir as determinações da legislação, seja ele agente público, militar, pessoa física e até mesmo entidade privada (artigos 32 a 34). Além disso, trata das providências a serem adotadas pela administração pública para garantir a efetividade da lei, como a instituição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, à qual incumbe decidir sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas no âmbito federal (art. 35, § 1º).

Com a LAI, “nossos tribunais superiores começaram a reconhecer a importância de fortalecer e destacar os elementos da transparência, diferenciando-o do princípio da publicidade, através da garantia do acesso à informação” (Arruda, 2020, p. 168). A autora destaca principalmente o papel da modalidade ativa:

A implementação da transparência ativa, mantendo os portais de transparência bem alimentados de informações úteis e de qualidade, é altamente benéfica, na medida em que reduz o custo com a prestação de informações, evitando o acúmulo de pedidos sobre temas semelhantes, facilitando o acesso à informação por parte do cidadão. (Arruda, 2020, p. 196-197)

Apesar desses avanços, Arruda (2020, p. 196-197) ressalta que a LAI precisa ser aperfeiçoada, pois “muitas informações importantes, e diretamente relacionadas aos serviços essenciais, deveriam estar abertas ao público e não estão”.

2.4 A ESCALA BRASIL TRANSPARENTE 360°

A transparência ativa do site institucional do campus Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora é aferida com base na Escala Brasil Transparente 360° (EBT-360°), índice de avaliação desenvolvido pela Controladoria-Geral da União para aferição das transparências ativa e passiva dos estados, Distrito Federal e municípios. Trata-se de uma inovação, um aperfeiçoamento de outra metodologia, a Escala Brasil Transparente (EBT), lançada em 2015 (TCE/MG, 2015) para a verificação do cumprimento das determinações da Lei n.º 12.527/2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI).

A diferença entre a EBT e a EBT-360° está nas modalidades de transparência contempladas pela avaliação. Enquanto naquela apenas a passiva (depende da provocação do cidadão) é contemplada, nessa última a ativa (publicação de informações nos sítios eletrônicos) também é avaliada.

A Escala Brasil Transparente era composta de 12 quesitos que, em linhas gerais, atribuíam notas, que variavam de 0 a 10 pontos, com base em dois critérios: 1.) regulamentação do acesso à informação e 2.) existência e efetivo funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). O “item 1” respondia por 25% da pontuação, ao passo que o “item 2” ficava com 75% dos pontos. Em sua primeira edição, a EBT avaliou 465 municípios com até 50 mil habitantes, todas as capitais brasileiras, 26 estados e o Distrito Federal. (TCE/MG, 2015)

Já a Escala Brasil Transparente 360° possui um escopo consideravelmente maior de avaliação. Aplicada pela primeira vez em 2018, vale-se de um *checklist* formado por quesitos inerentes às duas modalidades de transparência (ativa e passiva), sendo que cada uma delas responde por 50% dos pontos.

A figura abaixo, extraída do site da CGU, ajuda a visualizar melhor a metodologia:

Figura 1 – Quesitos de avaliação da transparência da EBT-360°



Fonte: Site da CGU (2024).

Neste trabalho, serão utilizados apenas os quesitos inerentes à transparência ativa da EBT-360°, localizados à direita da figura 2, que são agrupados em pelo menos 12 grupos de informações, a saber: estrutura organizacional, receitas, despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores, diárias, regulamentação da LAI, relatório estatístico e base de dados abertos. Cada um desses parâmetros recebe uma nota específica, conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 2 – Checklist da EBT-360° para avaliação da transparência ativa

CHECKLIST EBT - 360°									
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	Pontuação máxima	Informação localizada? (Sim ou Não)	Pontuação	%			
1	TRANSPARÊNCIA ATIVA	Estrutura organizacional	1,50			1,50%			
2		Estrutura organizacional	Unidades administrativas	Endereço	0,70		2,10%		
				Telefone	0,70				
				Horário de atendimento	0,70				
3		Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,00		4,00%		
				Arrecadação	1,50				
				Classificação	1,50				
4		Despesas	Empenhos	Número	0,80		12,00%		
				Valor	0,80				
				Data	0,80				
				Favorecido	0,80				
				Descrição	0,80				
5			Pagamentos	Valor	1,00				
				Data	1,00				
				Favorecido	1,00				
6				Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido	3,00				
7				Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto	1,00				
8		Licitações	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital	0,75		9,00%		
				Modalidade	0,75				
	Objeto			0,75					
	Situação/Status			0,75					
9		Disponibiliza o conteúdo integral dos editais	3,00						
10		Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas	3,00						
11	Contratos	Dados dos contratos	Objeto	0,80		4,80%			
			Valor	0,80					
			Favorecido	0,80					
			Número/Ano do contrato	0,80					
			Vigência	0,80					
12		Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos	0,30						
13		Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto	1,00			1,00%			
14	Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	0,40		2,60%			
			Valor total	0,40					
			Empresa contratada	0,40					
			Data de início	0,40					
			Data prevista para término ou prazo de execução	0,40					
			Valor total já pago ou percentual de execução financeira	0,30					
			Situação atual da obra	0,30					
15	Servidores Públicos	Nome	1,00		4,00%				
		Cargo/Função	1,00						
		Remuneração	2,00						
16	Despesas com diárias	Nome do beneficiário	0,80		4,00%				
		Valores recebidos	0,80						
		Período da viagem	0,80						
		Destino da viagem	0,80						
17		Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	2,50			2,50%			
18	Relatório estatístico	Divulgação de relatório de atendimentos	Quantidade de pedidos recebidos	1,00		2,00%			
			Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,00					
			Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	x					
19		Bases de dados abertos	0,50			0,50%			
		Publica na internet relação das bases de dados abertos do município ou do estado							

Fonte: Site da CGU (2024).

A EBT-360° é binária, ou seja, se a informação relacionada a determinado parâmetro tem sua presença confirmada, atribui-se a ela a pontuação máxima, ao passo que, se ausente, a nota é 0 (zero).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentadas as escolhas metodológicas e técnicas de pesquisa adotadas, incluindo a Escala Brasil Transparente 360°.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à forma de abordagem/natureza, a pesquisa classifica-se como quali-quantitativa. Como, inicialmente, as informações presentes no site são avaliadas em relação à sua completude, organização e facilidades de localização e compreensão pelo usuário, é qualitativa, pois exige um juízo de valor, uma análise mais subjetiva. E é quantitativa devido ao fato de traduzir em números a qualidade dos dados levantados (Prodanov; Freitas, 2013, p. 69; Almeida, 2021, p. 34) no sítio eletrônico do campus. Cada uma das informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI), uma vez presentes no site, receberam pontuação de acordo com o barema da Escala Brasil Transparente 360° da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre transparência ativa.

O método de abordagem é o indutivo. Segundo Cervo e Bervian (2007), “o argumento indutivo baseia-se na generalização de propriedades comuns a certo número de casos até agora observados e a todas as ocorrências de fatos similares que poderão ser verificados no futuro”. Nesse sentido, não obstante o estudo guardar relação com determinados setores do campus (pois não são todas as informações produzidas que a LAI exige a divulgação), a partir dos achados será possível formular diagnósticos e propor intervenções em outros segmentos/unidades, com vistas a ampliar a transparência da gestão.

No tocante aos seus fins/objetivos, pode-se afirmar que a pesquisa é, ao mesmo tempo, descritiva e exploratória (Vergara, 2019, p. 42). É descritiva porque tem o fito de apresentar as características de um dado fenômeno, no caso, o site do campus avançado da UFJF. E é exploratória, já que “realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”, pois embora haja considerável número de livros, artigos e demais obras sobre transparência pública nas universidades federais brasileiras, inexistem estudos e publicações tratando do tema especificamente no âmbito da UFJF-GV.

Trata-se, ainda, de uma pesquisa aplicada. É que a sua principal finalidade é “gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos” (Prodanov; Freitas, 2013, p. 69, p. 51), ou seja, aperfeiçoar a transparência do sítio eletrônico institucional e, conseqüentemente, da gestão do campus. Ademais, “envolve verdades e interesses locais”, também elementos caracterizadores da pesquisa aplicada.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é documental e bibliográfica (Vergara, 2019, p. 43). É documental por se valer de leis, decretos, tratados, resoluções, portarias e outros atos normativos disponíveis eletronicamente na internet e cujo acesso se deu por intermédio dos sites da Câmara Federal, do Senado, da Presidência da República, da UFJF e de outras organizações brasileiras e internacionais. E é bibliográfica porque foi desenvolvida com base em material sobre o tema publicado em livros, revistas e artigos científicos, dissertações, teses, periódicos e sites de notícias.

3.2 OBJETO E LOCAL DA PESQUISA

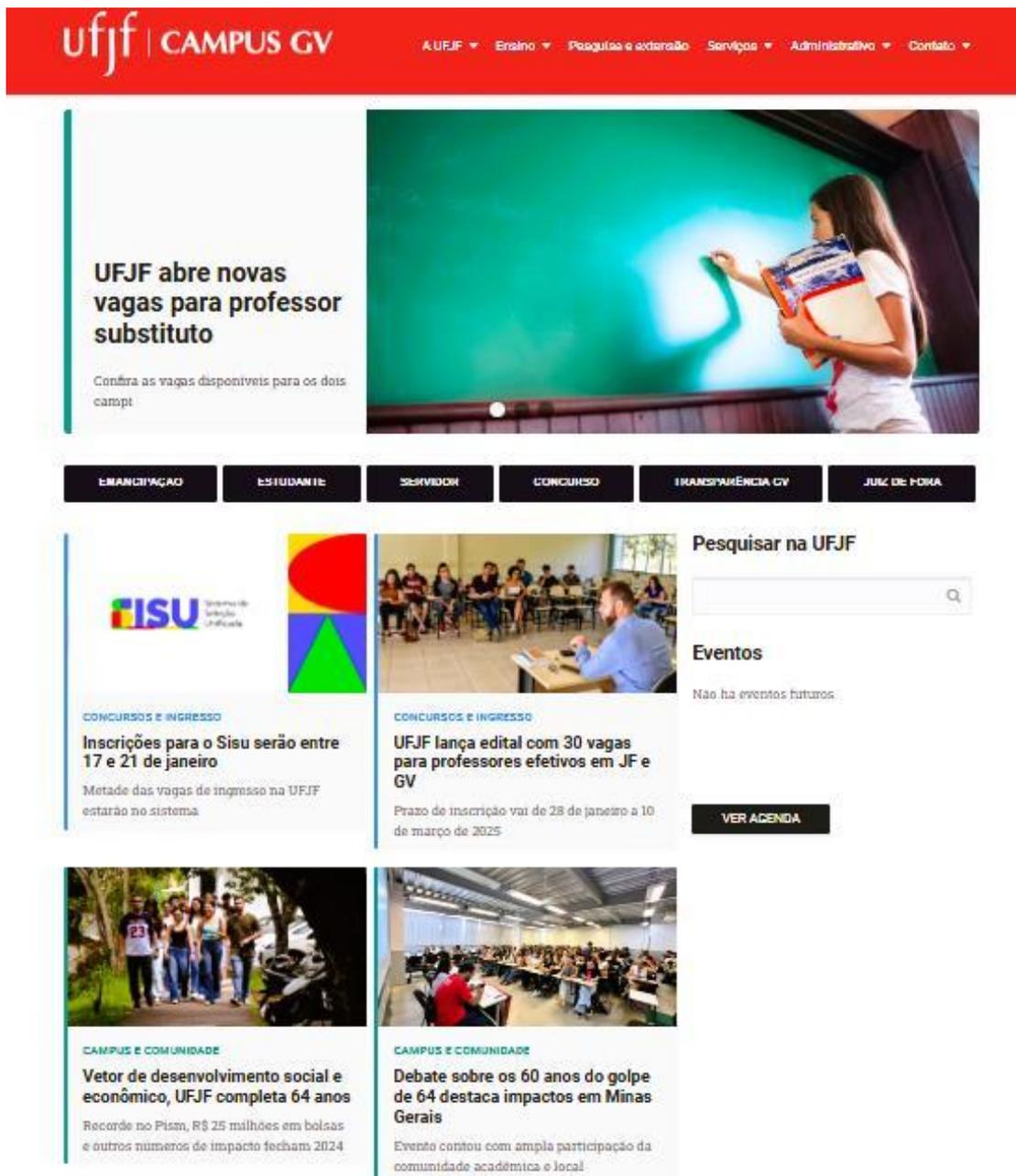
O objeto pesquisado no presente trabalho é o site institucional do campus Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares (UFJF-GV). A análise concentra-se, basicamente, na página principal (<https://www2.ufjf.br/gv/>), a fim de se verificar se o referido ambiente eletrônico disponibiliza menu e botões para acesso a documentos e informações relacionados ao rol do art. 8º da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que exige que sejam divulgadas, pelo menos, informações sobre: competências; estrutura organizacional; endereços, telefones e horário de atendimento ao público das unidades; despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros; licitações e contratos; programas, ações, projetos e obras; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Em vigência desde o ano de 2018, o atual *layout* do sítio eletrônico institucional da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) foi confeccionado pelo Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional (CGCO) em parceria com a Diretoria de Imagem Institucional (UFJF, 2023). O objetivo dessa mudança foi adaptar a universidade às legislações inerentes ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), cuja finalidade é garantir o acesso de todos às informações

veiculadas na internet pelo governo brasileiro e pelos órgãos e instituições ligadas a ele, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, culturais e sociais (Brasil, 2007).

Abaixo, segue imagem da página principal do site institucional do campus Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora:

Figura 3 – Visualização parcial da página inicial do site da UFJF-GV



Fonte: Site da UFJF-GV (2024).

Com pequenas diferenças em relação ao campus de Juiz de Fora – que além dos conteúdos em texto, também investe sobremaneira nas produções em vídeo, com utilização de animações – o site do campus avançado de Governador Valadares se caracteriza por priorizar a veiculação de informações no formato jornalístico.

Embora contribuam para a efetivação da transparência, pois divulgam o que é desenvolvido no âmbito do campus, as notícias, que ficam na área central da página, não serão objeto do presente trabalho. A pesquisa irá se concentrar em outros elementos, a maioria deles alocada no menu de navegação, localizado no cabeçalho do site (retângulo em vermelho, que contém o logotipo da unidade) e na aba “Transparência GV” (botão que fica na barra logo abaixo da imagem em destaque).

O primeiro elemento do menu é “A UFJF”, que traz um breve histórico da instituição e do campus avançado, além de demonstrar como a universidade se organiza em Governador Valadares (Direção-Geral, organograma etc.) e reunir os estatutos, regimentos e demais documentos e atos normativos inerentes ao funcionamento do campus avançado. Esse elemento do menu ainda disponibiliza “Contratos” e “Editais, chamadas públicas e licitações”, ambos alocados em “Legislação”, que direcionam o usuário para as páginas dos setores responsáveis por atividades e ações ligadas aos respectivos temas. Os conteúdos também aparecem no quinto elemento do menu, denominado “Administrativo”.

O segundo elemento do menu do site é “Ensino”, de especial interesse dos discentes e daqueles que pretendem estudar no campus. Ele disponibiliza informações sobre os cursos de graduação e pós-graduação ofertados, formas de ingresso, calendário e os benefícios e assistência à disposição dos estudantes em condições de vulnerabilidade. Possibilita, ainda, o acesso ao site da biblioteca, onde é possível consultar o acervo, pagar multas, entre outras opções.

“Pesquisa e extensão” é o elemento seguinte do cabeçalho do site, que explica como funcionam o fazer científico e as ações extensionistas e permite a consulta aos projetos e programas ligados a esses dois importantes pilares das universidades públicas em andamento no campus.

Logo em seguida, tem-se a opção “Serviços”, com um rol dos serviços oferecidos à comunidade acadêmica e à sociedade. Para o público interno, por exemplo, há informações sobre a carteirinha de estudante, bolsas e estágios e

restaurante universitário. Já a comunidade externa pode se informar sobre os atendimentos odontológico, jurídico e de fisioterapia disponibilizados gratuitamente.

Finalmente, chega-se ao elemento do menu dotado de especial interesse da presente pesquisa, o “Administrativo”. Isso porque, é nele que estão agrupados a quase totalidade dos quesitos exigidos pela “Escala Brasil Transparente 360º” para aferição da transparência ativa. Além do “Administrativo”, outro ambiente do site que também interessa à pesquisa é “Transparência GV”. Esse botão não constava inicialmente no atual *layout* da página, sendo criado, em agosto de 2022, por iniciativa da Direção-Geral do campus, com o objetivo de “favorecer a transparência e o acesso da comunidade a informações relativas ao trabalho prestado pela instituição” (UFJF, 2022). Desde então, ele é abastecido com relatórios, documentos e indicadores de vários segmentos (graduação, extensão, inovação, pesquisa, orçamento, gestão de pessoas). Muitas dessas informações, inclusive, não são exigidas pela LAI.

Já em relação ao local da pesquisa, pode-se afirmar que o seu âmbito de desenvolvimento é a Direção-Geral do campus Governador Valadares da UFJF. É que todas as informações cuja divulgação é considerada obrigatória pela LAI são produzidas ou estão sob a guarda de setores vinculados à referida unidade. Editais e andamento de licitações, por exemplo, ficam a cargo do “Setor de Licitações”; e os contratos celebrados pela UFJF-GV são responsabilidade do “Setor de Contratos”.

3.3 LEVANTAMENTO E TRATAMENTO DOS DADOS

Basicamente, o levantamento dos dados consistiu na conferência, no sítio eletrônico da UFJF-GV, das informações relacionadas à transparência ativa exigidas pela Lei n.º 12.527/2011 (LAI), a partir dos parâmetros estabelecido pela EBT-360º.

No período de 15 de julho a 31 de dezembro de 2024, o site foi explorado em busca dos seguintes dados: estrutura organizacional, receitas, despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores, despesas com diárias, regulamentação da lei de acesso à informação, relatório estatístico e base de dados abertos. Esses dados foram tabulados de acordo com os critérios da EBT-360º (figura 3).

Não constatadas as informações, o respectivo quesito recebeu nota “0” (zero). Já se verificada a sua presença no site, foi pontuado considerando os seguintes parâmetros: 1.) a facilidade de acesso das informações pelo usuário; 2.) a clareza e

objetividade da linguagem utilizada; 3.) a forma de apresentação dos dados; e 4.) a sua organização e completude. Logo, os pontos atribuídos pela avaliação da CGU a cada quesito foram divididos em 5 (cinco) partes, a saber: 1 (uma) delas referente à presença da informação e, as demais, distribuídas entre os 4 (quatro) parâmetros.

O “horário de atendimento” das unidades administrativas exemplifica melhor essa distribuição. A pontuação máxima a ele atribuída é 0,70 (zero vírgula setenta), que, dividida por 5 (cinco), dá 0,14 (zero vírgula quatorze). Como os dados não estão consolidados em um mesmo local/documento, sendo necessário acessar a página específica de cada setor para obter tal informação, estão prejudicadas a sua organização e completude, facilidade de acesso e forma de apresentação. Vale destacar que alguns desses setores sequer possuem informação quanto ao horário de atendimento. Também pode-se afirmar que a clareza e objetividade da linguagem também é deficitária. Por tudo isso, o quesito “horário de atendimento” merece apenas a pontuação 0,14 (zero vírgula quatorze), que é aquela atribuída à mera presença da informação no sítio eletrônico institucional.

Após a tabulação dos dados referentes a todos os requisitos da transparência ativa, chegou-se a um somatório final, cuja pontuação vai de 0 (zero) a 50 (cinquenta), em que 0 (zero) é o menor e 50 (cinquenta) o maior nível de transparência que o site da UFJF-GV pode obter.

Sobre a escolha da EBT-360º, não obstante se tratar de uma avaliação concebida para a aplicação nas esferas estadual e municipal, entende-se que a referida metodologia atende aos objetivos da pesquisa, pois além de versar sobre todas as informações exigidas pelo art. 8º da LAI, o fato de quantificar os dados sobre transparência apurados no site dota a análise de maior objetividade.

Necessário destacar que embora a adoção da EBT-360º – cuja tônica é a quantificação das informações apuradas – tenha se pautado na maior objetividade possível quanto ao dimensionamento da transparência ativa do site do campus, o autor da pesquisa é servidor da UFJF, circunstância que pode exercer influência no levantamento e tratamento dos dados, não obstante tenham sido adotadas todas as cautelas possíveis para a minimização desses efeitos no resultado do trabalho.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, são apresentados e analisados os dados coletados sobre os parâmetros elencados no *checklist* da EBT-360°. Primeiramente, eles são abordados individualmente, de forma mais pormenorizada, e, ao final são organizados, de forma conjunta, na tabela da avaliação desenvolvida pela CGU.

4.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Exigência do artigo 8º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei n.º 12.527/11, visa municiar o cidadão de informações que o permitam compreender como é a estrutura do campus e como ele se organiza, assim como os endereços, telefones, horários de funcionamento e atendimento ao público e atribuições de cada um dos departamentos e unidades.

No que tange à “estrutura organizacional”, verifica-se que tal informação está disponibilizada já no primeiro elemento do menu de navegação, que fica no cabeçalho do site. A partir de “A UFJF”, o usuário acessa a opção “organização”, que o direciona para o “organograma”, onde é possível compreender como o campus se organiza, sob os aspectos estrutural e hierárquico.

O conteúdo do “organograma” é complementado pelo elemento “Campus GV”, também presente no menu “A UFJF”. Além de um breve histórico do campus avançado, inclui os cursos disponibilizados (graduação, especialização, mestrado e doutorado), locais onde as atividades acontecem e número de estudantes.

Enquanto no “organograma” as informações são apresentadas de forma esquemática, com a utilização de quadros e cores, no “Campus GV” elas estão em texto corrido, no formato jornalístico. Em ambos os casos, o que se percebe é que os conteúdos são facilmente localizados no site e de fácil compreensão pelo usuário. Também é possível afirmar que a informação está completa e organizada.

Por tudo isso, a estrutura organizacional recebe 1,50 (um vírgula cinquenta) pontos, que é a nota máxima atribuída ao quesito, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 – Pontuação obtida pelo quesito “estrutura organizacional”

Requisitos avaliados	Pontos
Presença da informação no site	0,30
Facilidade de acesso/localização das informações	0,30
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,30
Forma de apresentação dos dados	0,30
Organização e completude	0,30
Total	1,50

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Já em relação a endereço, telefone e horário de atendimento das unidades administrativas do campus (setores, departamentos etc.), embora presentes no site, essas informações mostram-se desorganizadas e, em alguns casos, incompletas e de difícil localização.

O último elemento do menu de navegação, denominado “contato”, abriga a maioria dos referidos dados em “localização” e “telefones e emails”. Ao clicar em “localização”, o usuário é direcionado para um mapa, desenvolvido por meio do *Google Maps*, onde é possível consultar em qual parte de Governador Valadares uma dada atividade do campus acontece. Embora apresente o trajeto a ser percorrido pelo interessado até as unidades do campus, o mapa não apresenta, de forma expressa, os endereços exatos para consulta, sendo necessário, para tanto, acessar as páginas específicas de cada unidade. Por exemplo: se quiser saber onde funcionam as atividades práticas do bacharelado em educação física, pelo mapa o aluno sabe o endereço e como chegar; porém, se desejar a indicação do logradouro é preciso ampliar o mapa ou acessar a página do curso e procurar tal informação no rodapé.

Diante disso, por não pontuar em relação à facilidade de obtenção da informação, deve ser atribuído 0,56 (zero vírgula cinquenta e seis) pontos ao quesito “endereço”, nos termos da tabela a seguir:

Tabela 2 – Pontuação obtida pelo quesito “endereço”

Requisitos avaliados	Pontos
Presença da informação no site	0,14
Facilidade de acesso/localização das informações	0,00
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,14
Forma de apresentação dos dados	0,14
Organização e completude	0,14
Total	0,56

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Os telefones dos setores do campus estão listados em “telefones e emails”, que, como o próprio título indica, apresenta, ainda, o correio eletrônico da maioria dessas unidades. As informações estão bem organizadas, são intuitivas e de fácil localização e, embora ausentes os e-mails de alguns setores, como exige-se apenas a informação em relação ao número de telefone, a nota atribuída a esse quesito é 0,70 (zero vírgula setenta). A próxima tabela demonstra isso:

Tabela 3 – Pontuação obtida pelo quesito “telefone”

Requisitos avaliados	Pontos
Presença da informação no site	0,14
Facilidade de acesso/localização das informações	0,14
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,14
Forma de apresentação dos dados	0,14
Organização e completude	0,14
Total	0,70

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O principal *déficit* em relação às unidades administrativas diz respeito ao “horário de funcionamento”. Para obter a referida informação, é preciso acessar a página de cada setor, já que, ao contrário do que acontece com os telefones, os dados não estão consolidados em um mesmo local, o que facilitaria sobremaneira a vida do usuário. Assim, para o quesito a pontuação é 0,14 (zero vírgula quatorze). A tabela 4 apresenta a distribuição dessa pontuação:

Tabela 4 – Pontuação obtida pelo quesito “horário de funcionamento”

Requisitos avaliados	Pontos
Presença da informação no site	0,14
Facilidade de acesso/localização das informações	0,00
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,00
Forma de apresentação dos dados	0,00
Organização e completude	0,00
Total	0,14

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Somando-se a pontuação de todos os quesitos (endereço, telefone e horário de atendimento) das unidades administrativas, chega-se ao total de 1,40 (um vírgula quarenta) pontos.

4.2 RECEITAS

O quesito “receitas” decorre da Lei Complementar n.º 131/09, que alterou a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), cujo artigo 48-A, inciso II, passou a exigir a transparência, pelos meios eletrônicos, de informações detalhadas e atualizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Pelo menos três tipos de informações devem compor o campo receitas, quais sejam: valores previstos, arrecadados e classificação da receita em categoria ou origem. O caminho para acesso às referidas informações inexistente na página principal do site do campus, que se limita a prestar contas e dar publicidade apenas aos dados referentes às despesas, assunto do próximo tópico. No quesito “receitas”, portanto, o sítio eletrônico da UFJF em Governador Valadares não pontuou.

4.3 DESPESAS

Além das receitas, o artigo 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal também disciplina a transparência das “despesas”. O inciso I do mencionado dispositivo legal impõe a disponibilização de alguns dados mínimos ligados aos “empenhos” (reserva do dinheiro para o pagamento de um bem ou serviço realizado por terceiro à

administração pública) e “pagamentos” (entrega do dinheiro ao credor) executados por um determinado ente público. Quanto aos “empenhos”, exige-se: o número do processo relacionado, o valor a ser pago e a data em que esse pagamento deverá ocorrer, além do nome do favorecido pelo pagamento e a descrição/objeto do empenho, ou seja, qual o serviço praticado ou o bem entregue. Já em relação aos “pagamentos”, exige-se pelo menos as seguintes informações: valor, data, favorecido e empenho de referência.

O site do campus até possui um relatório de despesas da unidade, produzido com a utilização da ferramenta *Looker Studio*, que pode ser acessado por dois caminhos: pela “Coordenação Administrativa” (8º item do menu de navegação “Administrativo”) e pela “Transparência GV” (que fica mais na área central da página). Por meio deste último, as informações são mais facilmente localizadas, bastando procurar por “Gestão Administrativa” e, em seguida, na lista de *links* disponíveis, escolher a opção “Gestão Orçamentária”, que, com um clique, leva ao relatório. Já o acesso pelo “Administrativo” não é tão intuitivo, sendo necessários quatro cliques para chegar aos dados, ou seja, o usuário clica em um *link*, que direciona para outro, mais outro, mais um *link* e, por fim, o *report* é finalmente aberto.

Embora minimamente organizado, com a separação das informações por anos de execução e nas categorias de compras, contratos e *pró-labore*, o relatório de despesas do campus não estabelece uma separação clara entre empenhos e pagamentos. Além disso, não disponibiliza todos os dados exigidos pela Escala Brasil Transparente 360°. Há de se ressaltar também que são disponibilizados apenas os pagamentos a partir do ano de 2021, ficando omissas as informações de 2012 - data da implantação do campus de Governador Valadares - até 2020.

O arquivo permite uma pesquisa por filtros, em que o usuário pode refinar a busca por objeto, data do pagamento entre outros campos, elemento que facilita o acesso rápido a um dado específico, não obstante essa forma de apresentação e refino das informações pudesse ser mais intuitiva e com funcionalidades que permitissem a sua utilização por um público mais amplo, notadamente aquele cidadão que detém menos intimidade com arquivos do *Looker Studio*. Diante disso, conclui-se que o campo de “empenhos” do item “despesas” não merece pontuar, uma vez que inexitem informações nesse sentido no site da UFJF-GV.

Passando-se, então, à análise dos “pagamentos”, observa-se que todos os dados inerentes a esse tema elencados pela Escala Brasil Transparente 360° compõem o relatório de despesas do campus, quais sejam: valor, data, favorecido e empenho de referência. Mas, embora tais informações sejam de fácil localização (se considerarmos o acesso pela aba “Transparência GV”), organizada e de fácil compreensão, não estão completas, já que não disponibilizam ao escrutínio público os dados dos anos de 2012 a 2020. Por conta disso, os quatro itens já citados não receberão a nota máxima, que é de 1,00 (um ponto), sendo atribuído a cada um deles 0,80 (zero vírgula oitenta pontos). Confira na tabela:

Tabela 5 – Pontuação obtida pelos quesitos “valor”, “data”, “favorecido” e “empenho de referência”

Requisitos avaliados	Pontuação			
	Valor	Data	Favorecido	Empenho
Presença da informação no site	0,20	0,20	0,20	0,20
Facilidade de acesso/localização das informações	0,20	0,20	0,20	0,20
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,20	0,20	0,20	0,20
Forma de apresentação dos dados	0,20	0,20	0,20	0,20
Organização e completude	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	0,80	0,80	0,80	0,80

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O relatório de despesas do campus GV possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido, dispondo da funcionalidade de filtrar os dados em opções de informações. Apesar disso, a pontuação atribuída não é integral, já que, como ocorre no parágrafo anterior, o período de 2012 a 2020 não é contemplado no *report*. Assim, o quesito totaliza 2,40 (dois vírgula quarenta) pontos.

Confira na próxima tabela a pontuação referente à possibilidade de consulta de empenhos e pagamentos por favorecido:

Tabela 6 – Pontuação obtida pelo quesito “possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido”

Requisitos avaliados	Pontos
Presença da informação no site	0,60
Facilidade de acesso/localização das informações	0,60
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,60
Forma de apresentação dos dados	0,60
Organização e completude	0,00
Total	2,40

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Já uma opção não disponibilizada pelo *report* é a geração de relatório acerca da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto, o que impõe a atribuição da nota 0 (zero) ao item.

Somada todas as notas dos quesitos referentes às “despesas”, chega-se à pontuação total de 5,60 (cinco vírgula sessenta).

4.4 LICITAÇÕES

As informações relacionadas aos processos licitatórios do campus não estão disponíveis na página “Transparência GV”. Para acessar os dados sobre esse tema, de publicidade obrigatória (art. 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011), o usuário precisa ir até “Gerência Administrativa”, que está alocada em “Administrativo”, no menu principal do site. Passando o cursor sobre ele, são abertas as seguintes opções: “Gerência”, “Arquivo”, “Contratos”, “Financeiro” e, por último, “Licitações/Suprimentos”. Essa última opção, quando clicada, direciona o usuário para a página do Setor de Licitações do campus. Uma vez nesse ambiente, o botão “Editais Publicados”, na parte central, organiza as informações em: “Aviso de Contratação Direta”, “Aviso de Procura de Imóvel”, “Chamamento Público”, “Concorrência Eletrônica”, “Pregão Eletrônico” e “Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)”.

Cada um desses *links*, quando clicados, apresentam os editais referentes àquele segmento, com seus respectivos número e ano, além de uma breve descrição do objeto da contratação. Também são disponibilizados os arquivos inerentes ao dado

processo licitatório, como o edital na íntegra, publicação do aviso no Diário Oficial da União e na imprensa local, entre outros documentos.

Em que pese as informações não estarem organizadas com a utilização de ferramenta que permita a busca ou filtragem de dados de uma forma mais rápida, objetiva e clara e a geração de relatórios acerca dessas pesquisas, à exceção de “Situação/Status”, os quesitos da Escala Brasil Transparente 360º para o campo “Licitações” encontram-se presentes na página do campus, embora não sejam de fácil localização, já que o usuário necessita percorrer vários caminhos até acessar o conteúdo e precisa deduzir que informações dessa natureza (licitação) estão alocadas no campo “Gerência Administrativa” do menu principal.

Assim, é atribuída a “Situação/Status” a pontuação 0 (zero); ao passo que “Número/Ano do Edital”, “Modalidade” e “Objeto”, embora recebam nota, esta não pode ser integral, decorrência da dificuldade de localização desses elementos, ficando cada um deles com 0,6 (zero vírgula seis) pontos.

Tabela 7 – Pontuação obtida pelos quesitos “número/ano do edital”, “modalidade” e “objeto”

Requisitos avaliados	Pontuação		
	Nº/Ano	Modalidade	Objeto
Presença da informação no site	0,15	0,15	0,15
Facilidade de acesso/localização das informações	0,00	0,00	0,00
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,15	0,15	0,15
Forma de apresentação dos dados	0,15	0,15	0,15
Organização e completude	0,15	0,15	0,15
Total	0,60	0,60	0,60

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A não facilidade de acesso é o que também impede a obtenção de nota máxima por parte do quesito que versa sobre a “disponibilização do conteúdo integral dos editais”, ao qual se atribui a pontuação de 2,40 (dois vírgula quarenta), conforme tabela 8:

Tabela 8 – Pontuação obtida pelos quesitos “disponibiliza o conteúdo integral dos editais”

Requisitos avaliados	Pontos
Presença da informação no site	0,60
Facilidade de acesso/localização das informações	0,00
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,60
Forma de apresentação dos dados	0,60
Organização e completude	0,00
Total	2,40

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Por fim, como não permite a consulta aos resultados das licitações ocorridas, impõe-se ao quesito a nota 0 (zero). Assim, o quesito “Licitações” totaliza 4,20 (quatro vírgula vinte) pontos.

4.5 CONTRATOS

Disciplinado notadamente pelo art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, no campus Governador Valadares da UFJF o acesso às informações concernentes aos contratos celebrados com pessoas físicas ou jurídicas pode ser obtido por meio de dois caminhos: um mais rápido e outro mais lento e menos intuitivo.

No botão “Transparência GV”, ao selecionar a opção “Gestão de Contratos”, o cidadão é direcionado para a página do Setor de Contratos, que apresenta os contratos de locação e de prestação de serviços vigentes, com seus números, objeto e nomes do contratado, gestores e fiscais. Clicando no número do contrato, que está destacado em azul, é possível ter acesso à íntegra dele e de demais documentos relacionados (portarias, aditivos etc.), alocados em uma pasta do *Google Drive*. No topo da mesma página há também um *link* para uma tabela, hospedada no *Planilhas Google*, que elenca todos os contratos do campus, reunindo informações como o número do contrato, objeto, numeração do processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), nome e respectivo CNPJ ou CPF do contratado, datas de início e término, o valor da contratação, modalidade do objeto (serviço, aluguel, fornecimento etc.) e situação do contrato (ativo ou finalizado).

Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Forma de apresentação dos dados	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Organização e completude	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Total	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A soma de todos os elementos do quesito “Contratos” avaliados é 4,30 (quatro vírgula trinta) pontos.

A EBT-360° também tem um requisito comum aos elementos “Licitações” e “Contratos”. Com o título de “permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto”, essa funcionalidade está disponível no site do campus, pelo menos em relação às contratações, cumprindo todos os demais requisitos de avaliação adotados na presente pesquisa (facilidade de localização, clareza da linguagem, forma de apresentação, organização/completude), razão pela qual recebe nota integral em todos eles, que, somados atingem 1,00 (um) ponto. Veja na tabela adiante:

Tabela 10 – Pontuação obtida pelo quesito “permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto”

Requisitos avaliados	Pontos
Presença da informação no site	0,20
Facilidade de acesso/localização das informações	0,20
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,20
Forma de apresentação dos dados	0,20
Organização e completude	0,20
Total	1,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A “Tabela com o controle dos contratos da UFJF-GV” permite, entre outras extensões, o seu *download* em XLS, gerando uma planilha do *Microsoft Excel*, que franqueia ao usuário a liberdade necessária para o uso e reuso de dados, razão pela qual, embora não se trate de um formato aberto, a EBT-360º o considera válido.

4.6 OBRAS PÚBLICAS

O assunto obras é de especial interesse da comunidade acadêmica e da sociedade de Governador Valadares e região, uma vez que decorridos 12 anos desde a sua implantação, o campus avançado da UFJF ainda não dispõe da estrutura física própria, prevista no projeto de instalação da unidade, e cuja construção, que aconteceria em um terreno doado à universidade, segue paralisada.

Enquanto isso, as aulas e demais atividades inerentes aos dez cursos de graduação, das especializações, mestrado e doutorado, assim como os trabalhos de cunho administrativo seguem acontecendo em pelo menos uma dezena de espaços alugados, que só em 2023, consumiram R\$6.677.582,45 (seis milhões, seiscentos e setenta e sete mil, quinhentos e oitenta e dois reais e quarenta e cinco centavos) do orçamento do campus (UFJF, 2022).

Para fugir desses gastos, e enquanto o imbróglio do terreno inicialmente destinado à construção do campus não se resolve, a UFJF tem investido na aquisição de imóveis na área urbana de Governador Valadares. É o caso da construção de 2.895,96m², no bairro Santa Rita, que depois de pronta deve ser destinada aos laboratórios, salas de aula e demais atividades dos cursos de Nutrição e Farmácia. Para dar continuidade às obras, que estavam paradas, foi publicado aviso de licitação, em outubro de 2023, para a contratação de empresa de engenharia e arquitetura.

Há, ainda, outro imóvel, no bairro Vila Bretas, adquirido pela universidade em dezembro de 2018 por R\$9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais), que deve abrigar o Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, unidade que reúne os cursos de Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas e Direito.

Não obstante a importância de que se revestem as informações relacionadas ao andamento das citadas obras, verifica-se que a página eletrônica do campus carece de dados atualizados, completos, organizados, de fácil acesso e dotados de inteligibilidade sobre o tema, em desacordo, portanto, com o que preconiza o art. 8º,

§ 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011. Após buscas no site, não foi localizado nenhum ícone ou *banner* em destaque que direcione o cidadão para um ambiente de acompanhamento das obras. No botão “Transparência GV” até é possível obter algumas informações sobre o imóvel rural onde deveria ser construída toda a estrutura física do campus. Alocados em “Gestão Administrativa”, as opções “Situação do Terreno – Campus Universitário” e “Área do terreno Miúra” direcionam o usuário do site para uma série de documentos afetos às construções.

O *link* “Área do terreno Miúra” leva a um arquivo de três páginas, em formato PDF, do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Governador Valadares. Trata-se de uma cópia do livro da referida serventia onde constam o registro de propriedade em nome da Universidade Federal de Juiz de Fora e demais averbações e anotações referentes ao local denominado “Fazenda Rancho Miúra IV”, área de terras adquirida com a finalidade de construção do campus avançado da instituição.

Em “Situação do Terreno – Campus Universitário”, por sua vez, estão concentrados estudos, relatórios e documentos sobre o imóvel. No *link* constam, por exemplo, os projetos arquitetônico e estrutural da edificação e das vias de acesso, assim como manifestações da companhia energética sobre a situação da distribuição da energia elétrica para o local. Para acesso a todos os conteúdos, o cidadão precisa clicar nos títulos dos documentos, que o direcionam para o inteiro teor dos arquivos ou para o *download* automático das referidas publicações.

Imperioso ressaltar que para acessar as informações é necessário consultar arquivo por arquivo e ler dezenas de páginas repletas de termos técnicos, circunstâncias que dificultam a compreensão do material, principalmente pelo público mais leigo e menos afeto a esse tipo de linguagem. A organização dos dados em tabela, a exemplo do que ocorre com os contratos, facilitaria sobremaneira o seu acesso e inteligibilidade.

Ademais, como se trata de uma obra que sequer foi iniciada de fato – em termos práticos, apenas a terraplanagem do terreno foi realizada – caberiam informações, de forma clara e objetiva, destacando o seu estado atual, eventuais entraves à continuação e conclusão e como a instituição tem trabalhado para finalizá-la. Outra situação que chama a atenção é a não inclusão, no mesmo local do site, de dados ligados às obras dos bairros Santa Rita e Vila Bretas.

Apenas quando se faz uma pesquisa por meio de buscadores é que são encontradas matérias jornalísticas, produzidas pelo próprio campus, com informações sobre ambas as construções, mas que estão longe de representar uma transparência de tais ações.

Em suma, como os dados para acompanhamento das obras estão incompletos, havendo apenas informações sobre o chamado “Rancho Miúra” e, mesmo assim, não apresentados de uma forma que facilite a compreensão do público e a rápida localização deles, todos os requisitos relacionados ao tema não merecem pontuar.

4.7 SERVIDORES PÚBLICOS

O site do campus dispõe de informações sobre os 474 (quatrocentos e setenta e quatro) servidores da unidade, entre professores e técnicos administrativos, conforme o art. 8º, § 1º, incisos III e V, da Lei nº 12.527/11. Apresentado no formato de *report* do *Looker Studio*, publiciza os nomes, cargos e setor ou departamento de lotação dos integrantes da força de trabalho. Além disso, disponibiliza uma série de dados, que incluem o gasto mensal global com servidores, faixa de idade, titulação e sua distribuição por sexo.

O acesso aos conteúdos se dá pela “Gestão de Pessoas”, elemento que fica alocado no menu principal: Administrativo > Gestão de Pessoas > Relatório CGP/GV. Além dessa opção, os relatórios também são disponibilizados no ícone “Transparência GV”, dentro da “Gestão Administrativa”.

Embora possam ser consideradas de fácil localização na página, organizadas e com um visual que favorece a sua compreensão, utilizando-se recursos como gráficos, as informações estão incompletas, já que falta um dado essencial: a remuneração de cada servidor. Há somente o valor global da folha de pagamento.

Portanto, dos três parâmetros atribuídos pela Escala Brasil Transparente 360º à categoria “Servidores Públicos”, apenas o item “remuneração” não consta do relatório, o que lhe impõe pontuação zero. Já o “nome” e o “cargo/função” recebem a integralidade, que é de 1,00 (um) ponto para cada um desses dois requisitos.

Confira na tabela 11, adiante, os pontos auferidos pelos quesitos referentes às informações sobre os servidores do campus, que incluem remuneração, nome e cargo e função:

Tabela 11 – Pontuação obtida pelos quesitos “remuneração”, “nome” e “cargo/função”

Requisitos avaliados	Pontuação		
	Remuneração	Nome	Cargo/função
Presença da informação no site	0,00	0,20	0,20
Facilidade de acesso/localização das informações	0,00	0,20	0,20
Clareza e objetividade da linguagem utilizada	0,00	0,20	0,20
Forma de apresentação dos dados	0,00	0,20	0,20
Organização e completude	0,00	0,20	0,20
Total	0,00	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Já que 2 (dois) dos 3 (três) requisitos do campo “Servidores Públicos” pontuaram integralmente, esse elemento obteve o total de 2,00 (dois) pontos.

4.8 DESPESAS COM DIÁRIAS

Inexiste no site da UFJF-GV opção para acesso a informações sobre “despesas com diárias”. A busca por esses dados foi tentada por meio do menu “Administrativo”, “Gerência Administrativa”, a partir da qual foram acessados “Gerência” e “Financeiro”; e pelo botão “Transparência GV”, onde foi selecionada “Gestão Orçamentária”, que abre planilha em *Looker Studio* com as despesas do campus. Essa planilha não possui nenhum campo relacionado a “despesas com diárias”.

Também foi efetuada uma busca no documento pelas palavras “diária” e “viagem”, que não retornou resultados positivos. Por isso, todos os campos da EBT-360° (nome do beneficiário, valores recebidos, período, destino e motivo da viagem) ligados ao tema não merecem pontuar, recebendo todos eles a nota 0 (zero).

4.9 REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A nota 0 (zero) também deve ser atribuída a todos os campos da avaliação da EBT-360° que versam sobre a divulgação de informações da LAI, incluindo a publicação de relatórios sobre os pedidos formulados pelo cidadão. Não há no sítio eletrônico do campus, inclusive na aba “Transparência GV”, orientações sobre a mencionada legislação e como formular requerimentos de informação, tampouco qualquer menção às quantidades de pedidos recebidos, atendidos e indeferidos.

4.10 BASE DE DADOS ABERTOS

Do mesmo modo, a UFJF-GV também não “publica na internet a relação das bases de dados abertos do campus”, recebendo esse quesito a nota 0 (zero).

4.10 ANÁLISE GERAL

Avaliados e pontuados, individualmente, cada um dos parâmetros da Escala Brasil Transparente 360°, serão apresentadas as notas de todos eles agrupadas na tabela da metodologia da CGU, com a pontuação total atribuída ao site do campus:

Tabela 12 – Resultado geral da avaliação de todos os requisitos da Escala Brasil Transparente 360º sobre transparência ativa

Temas/Parâmetros		Pontos máximos	Informação localizada?	Pontos obtidos	Total	
Estrutura organizacional	Estrutura organizacional	1,50	SIM	1,5	1,50	
	Unidades administrativas	Endereço	0,70	SIM	0,56	1,40
		Telefone	0,70	SIM	0,7	
		Horário de atendimento	0,70	SIM	0,14	
Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,00	NÃO	0,00	0,00
		Arrecadação	1,50	NÃO	0,00	
		Classificação	1,50	NÃO	0,00	
Despesas	Empenhos	Número	0,80	NÃO	0,00	5,60
		Valor	0,80	NÃO	0,00	
		Data	0,80	NÃO	0,00	
		Favorecido	0,80	NÃO	0,00	
		Descrição	0,80	NÃO	0,00	
	Pagamentos	Valor	1,00	SIM	0,80	
		Data	1,00	SIM	0,80	
		Favorecido	1,00	SIM	0,80	
		Empenho de referência	1,00	SIM	0,80	

	Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido		3,00	SIM	2,40		
	Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto		1,00	NÃO	0,00		
Licitações	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital	0,75	SIM	0,60	4,20	
		Modalidade	0,75	SIM	0,60		
		Objeto	0,75	SIM	0,60		
		Situação/Status	0,75	SIM	0,00		
	Disponibiliza o conteúdo integral dos editais			3,00	SIM	2,40	
	Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas			3,00	NÃO	0,00	
Contratos	Dados dos contratos	Objeto	0,80	SIM	0,80	4,30	
		Valor	0,80	SIM	0,80		
		Favorecido	0,80	SIM	0,80		
		Número/Ano do contrato	0,80	SIM	0,80		
		Vigência	0,80	SIM	0,80		
		Licitação de origem	0,50	NÃO	0,00		
Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos			0,30	SIM	0,30		
Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto			1,00	SIM	1,00	1,00	
Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	0,40	NÃO	0,00	0,00	
		Valor total	0,40	NAO	0,00		
		Empresa contratada	0,40	NÃO	0,00		
		Data de início	0,40	NÃO	0,00		

	Data prevista para término ou prazo de execução	0,40	NÃO	0,00	
	Valor total já pago ou percentual de execução financeira	0,30	NÃO	0,00	
	Situação atual da obra	0,30	NÃO	0,00	
Servidores Públicos	Nome	1,00	SIM	1,00	2,00
	Cargo/Função	1,00	SIM	1,00	
	Remuneração	2,00	NÃO	0,00	
Despesas com diárias	Nome do beneficiário	0,80	NÃO	0,00	0,00
	Valores recebidos	0,80	NÃO	0,00	
	Período da viagem	0,80	NÃO	0,00	
	Destino da viagem	0,80	NÃO	0,00	
	Motivo da viagem	0,80	NÃO	0,00	
Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso	2,50	NÃO	0,00	0,00
Relatório estatístico	Divulgação de relatório de atendimentos				
	Quantidade de pedidos recebidos	1,00	NÃO	0,00	0,00
	Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,00	NÃO	0,00	
	Quantidade e/ou percentual de	x	NÃO	0,00	

	pedidos indeferidos				
Bases de dados abertos	Publica na internet a relação das bases de dados abertos do campus	0,50	NÃO	0,00	0,00
				TOTAL	20,00

Fonte: Site da CGU, adaptado pelo autor (2024).

Conforme se observa da tabela 12, a pontuação geral (20 pontos) obtida pelo sítio eletrônico institucional do campus avançado de Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF-GV) em relação à transparência ativa – que não chega a 50% (cinquenta por cento) dos pontos máximos atribuídos à modalidade pela Escala Brasil Transparente 360° (EBT-360°) – demonstra uma deficiência em relação às informações disponibilizadas voluntariamente ao público.

A própria criação da aba “Transparência GV” na página principal, e que fica em destaque na parte central do site, somada à disponibilização de informações que superam o mínimo exigido pelo artigo 8º da Lei n.º 12.527/2011 e pelos quesitos da EBT-360°, indicam um esforço do campus no sentido dar visibilidade às suas ações e decisões. É o que ocorre, por exemplo, com os indicadores da extensão, tipo de informação que não é de divulgação compulsória. Esse comportamento se coaduna com as correntes doutrinárias modernas da transparência (Hood; Heald, 2006), notadamente a comunicação aberta com a sociedade e a tentativa de tornar a organização “conhecível” dos *stakeholders* que a integram (estudantes, professores, servidores técnicos, comunidade da região onde a instituição está instalada etc.).

Não obstante, os conteúdos disponibilizados na “Transparência GV” carecem de um alinhamento com o que preconiza a lei, já que grande parte das informações que têm a necessidade de divulgação taxativamente presente nos incisos I a VI do § 1º do artigo 8º não constam no referido ambiente digital ou, embora presentes, estão incompletas. Exemplo dessa incompletude pode ser verificado nos indicadores sobre pessoal, onde faltam informações sobre a remuneração dos servidores. Nesse sentido, restam prejudicadas as duas dimensões constituintes da transparência: visibilidade e inferibilidade. (Michener; Bersch, 2013)

Como já abordado neste trabalho, a visibilidade está condicionada ao seguinte binômio: completude e facilidade de localização. Assim, além do quesito “servidores públicos”, cuja informação está incompleta, ainda há casos no site do campus em que uma dada informação requer um árduo caminho para ser localizada, exigindo do usuário um infundável redirecionamento entre links para acessá-la.

Já quanto à inferibilidade, o que se observa é que o site da UFJF-GV também apresenta déficits. Inexiste nele a “possibilidade de acompanhamento de obras públicas”, um dos quesitos da Escala Brasil Transparente 360° e exigência do artigo 8º, § 1º, inciso V, da LAI. As opções “Situação do Terreno – Campus Universitário” e

“Área do terreno Miúra” abrigam uma série de informações que não pode ser usada para tirar conclusões precisas. Isso porque, esses dados são apresentados de forma confusa, pouco inteligível.

Uma alternativa para melhorar essa inferabilidade é a simplificação (Michener; Bersch, 2013), a fim de ampliar o público que compreende os dados divulgados. Quanto menos tecnicista for a linguagem utilizada e a forma de apresentação da informação, esta se torna mais acessível e inteligível à sociedade em geral. Ou seja, a ideia é buscar o que Hood (2007) classifica como transparência direta (produz inferência em um público mais amplo) em vez de ficar restrita aos especialistas (transparência indireta). É esse princípio que deve nortear todos os conteúdos divulgados pela UFJF-GV em seu site, em especial o andamento das obras, em que são apresentados relatórios produzidos por profissionais especializados e escritura pública de registro de imóveis, ambos documentos cuja compreensão não é simples para a maioria dos cidadãos.

Investir na ampliação do acesso às informações e decisões tomadas pelos gestores do campus avançado mostra-se necessário por força do artigo 37, § 3º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, e do artigo 3º, inciso V, da LAI, ambos versando sobre a transparência como um elemento hábil a garantir a participação social nos rumos de uma dada instituição pública. O ambiente das universidades federais prima por ser um espaço democrático, de forma que qualquer movimento nesse sentido é extremamente recomendado.

Diante dos resultados de cada um dos quesitos da EBT-360º, o que se depreende é que a aba “Transparência GV” requer uma reformulação. Esse ambiente do site mostra-se de bem localizado na página principal, sendo facilmente visualizado. Entretanto, as informações nele alocadas precisam ficar adstritas ao que prevê a LAI, principalmente quanto àqueles dados de divulgação obrigatória.

Quanto às informações que já são publicizadas, são necessárias medidas no sentido de simplificar sua apresentação, para que sejam compreensíveis pela comunidade acadêmica, mas também pela sociedade, a fim de que esta possa acompanhar, fiscalizar e participar, na medida do que é legalmente permitido, das obras, projetos e demais ações desenvolvidas pela UFJF em Governador Valadares.

Essa reconfiguração da página também deve incluir providências para que as informações disponibilizadas sejam atualizadas em tempo real, pois como se

percebeu, parte delas não possui tal atributo, o que contraria o § 3º, inciso VI, do artigo 8º da LAI. Para tanto, é importante que os produtores/organizadores das informações que são concentradas na “Transparência GV” sejam orientados quanto a isso e trabalhem de forma mais coordenada.

De igual forma, também se impõe que o acesso às informações ocorra de forma ágil e em linguagem de fácil compreensão (art. 5º da LAI). Assim, ao clicar nos *links* é preciso que o usuário não seja infinitamente redirecionado para outros ambientes do site. O caminho percorrido pelo usuário precisa ser o mais objetivo possível.

Um plano de ações que contemple todos esses aspectos tem potencial para amplificar a transparência do campus e, por conseguinte, melhorar o engajamento de todos os atores na sua governança.

5 PLANO DE AÇÃO PARA APREFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA DO CAMPUS GOVERNADOR VALADARES DA UFJF

Diante do baixo percentual de transparência ativa do sítio eletrônico institucional do campus Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF-GV), que não auferiu sequer 50% dos pontos atribuídos pela avaliação da Escala Brasil Transparente 360° (EBT-360°) à modalidade, impõe-se uma reformulação do referido ambiente virtual.

A aba “Transparência GV” – localizada na parte central da página principal do site – necessita de adaptações no sentido de garantir sua conformidade com a Lei n.º 12.527/2011 e com as orientações da EBT-360°. Essas mudanças passam principalmente pela simplificação da linguagem utilizada na divulgação dos conteúdos e pela adoção de um *layout* que apresente as informações de forma mais intuitiva e visualização e acesso facilitado. É que não basta a mera disponibilização dos dados, é necessário que esse ambiente virtual seja o mais amigável possível.

Conforme preconiza o artigo 5º da Lei n.º 12.527/2011, exigem-se dos sites institucionais “procedimentos objetivos e ágeis” na divulgação, que deve ser “clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011), a fim de permitir a todos os cidadãos formular conclusões a partir das informações e dados disponibilizados e, conseqüentemente, ter condições de fiscalizar as ações da gestão da instituição.

Outro aspecto deficitário do site diz respeito à ausência, incompletude e atualização das informações alocadas pelo campus Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora na aba “Transparência GV”. Embora os conteúdos constantes no referido ambiente eletrônico extrapolem o mínimo exigido pela LAI, o que se percebe é que o site não observa o rol do art. 8º, § 1º, da referida legislação. Os quesitos “despesas” e “obras públicas” do *checklist* da EBT-360° são exemplos dessas inadequações de disponibilização das informações.

Ante o constatado na presente pesquisa, propõe-se um plano de ação para aprimorar a transparência ativa do site institucional oficial do campus avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares, que inclui as seguintes medidas, além de outras cuja necessidade possa ser demonstrada ao longo do processo de reformulação da aba “Transparência GV”: 1.) organização das informações e dados de acordo com o sugerido pela EBT-360°; 2.) mais objetividade

na apresentação das informações, inclusive com a utilização de ícones para facilitar a sua localização; 3.) complementação e atualização constante dos conteúdos; 4.) simplificação da linguagem, que deve conter o mínimo possível de termos técnicos que prejudiquem sua compreensão por um público mais amplo; 5.) padronização das ferramentas adotadas pelos setores para organização das informações; 6.) adoção de mecanismos para garantir a acessibilidade no acesso aos conteúdos.

O sucesso da implementação do plano passa por uma conscientização, por parte da Direção-Geral do campus e dos gestores dos setores responsáveis pelas informações cuja divulgação é exigida, acerca da importância da transparência ativa e dos seus impactos positivos, tanto para o ambiente da universidade, que se torna mais democrático, quanto para o exercício da cidadania pelos diversos atores ligados à instituição. Justamente por isso, o plano prevê reuniões com os diretores e gestores para apresentação dos resultados e sugestão das medidas necessárias.

Além da participação dos gestores, também é necessária a atuação dos jornalistas do setor de Comunicação, Cultura e Eventos e da equipe do Núcleo de Apoio à Inclusão do campus de Governador Valadares (NAI-GV). Aos jornalistas, cabe o papel de tornar a linguagem empregada na divulgação das informações na aba “Transparência GV” clara e objetiva. Já aos profissionais do NAI-GV, incumbe a tarefa de adaptar os conteúdos, a fim de que sejam compreendidos por pessoas com deficiências ou atipicidades. O principal objetivo da inserção de servidores desses dois setores no plano é garantir que as informações e dados divulgados pelo campus sejam acessíveis e inteligíveis a todos os públicos possíveis.

Entende-se que, no prazo de um ano, contado do início das atividades, a aba “Transparência GV” esteja devidamente adaptada à LAI, bastando, claro, um constante acompanhamento dos conteúdos para garantir, entre outras coisas, a atualização permanente dessas informações.

O plano de ação detalhado encontra-se no apêndice do presente trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou fragilidades no site institucional do campus de Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF-GV) concernente à transparência. Respondendo à pergunta inicial que motivou o desenvolvimento da pesquisa, pode-se afirmar que o referido ambiente virtual não observa integralmente as disposições do artigo 8º da Lei n.º 12.527/2011. Aliás, o que se percebe é uma ausência de conhecimento do inteiro teor dessa legislação.

É que, não obstante a iniciativa da gestão do campus em criar uma aba, denominada “Transparência GV”, dedicada a difundir o trabalho prestado pela instituição na região do Vale do Rio Doce, a estrutura da página e, notadamente a carência de determinados dados expressamente previstos na LAI, demonstram que a sua concepção não considerou os parâmetros dessa lei.

A comparação das informações disponibilizadas pela UFJF-GV em seu site com os quesitos da “Escala Brasil Transparente 360º”, metodologia adotada neste trabalho, evidencia que o campus precisa avançar na forma como publiciza suas decisões. Apesar disso, a percepção é de que esse aprimoramento não deve enfrentar óbices à sua adoção. Isso porque, a presença de conteúdos além dos obrigatórios, somada ao conhecimento do pesquisador – que é servidor da universidade – acerca da forma como o tema é tratado por alguns responsáveis pela gestão da área administrativa do campus parece apontar para um desejo de amplificação da transparência.

Não raro, há reclamações da comunidade acadêmica no sentido de que a UFJF não é suficientemente conhecida entre a comunidade local. Talvez, ao se conferir mais transparência aos indicadores da instituição, esta possa se popularizar entre os cidadãos valadarenses e, conseqüentemente, ampliar a procura e o acesso aos cursos e serviços da universidade.

Esse trabalho passa, sim, por uma comunicação social mais eficiente, com a divulgação de conteúdos por meio de matérias no site e postagens nas mídias sociais. Mas, essas produções são etéreas, já que, após divulgadas, acabam se misturando a outras publicações. Por isso, ter as informações e dados de interesse público aglutinadas em um único ambiente, com localização e pesquisa facilitada, linguagem

clara e objetiva e com atualização permanente é tão necessário ao processo de fazer o campus ser conhecido.

Toda a literatura que embasou o presente trabalho demonstrou o quão árduo foi e é o percurso para tirar a administração pública da obscuridade e lançar luzes sobre as medidas e decisões de governos e gestores, e como essa transparência se consubstanciou em um mecanismo inerente à participação popular e à inibição de atos de corrupção. Justamente por todo esse legado, pensar em uma instituição, como o campus de Governador Valadares da UFJF, que não se desnude ao máximo diante do público não é mais razoável.

Por ora, a medida que se mostra mais hábil ao desejado aperfeiçoamento da transparência ativa da unidade é a reformulação da página “Transparência GV”, com as informações e dados nomeados e organizados de acordo com os parâmetros da EBT-360° e do artigo 8° da LAI. Ademais, latente a necessidade de que a simplificação da linguagem, a completude e a atualização dos conteúdos disponibilizados sejam observadas.

Talvez, a principal dificuldade de aplicabilidade de um plano de ação voltado à questão seja a adesão dos responsáveis por alimentar a página com as informações inerentes aos seus respectivos setores. É que, atualmente, a organização e apresentação dos dados na “Transparência GV” é realizada com a utilização de ferramentas como o *Looker Studio*, ou seja, não são migrados de forma automática para o ambiente do site, exigem um trabalho dos servidores nesse sentido.

Uma das limitações da presente pesquisa foi não ter estudado a percepção do público (interno e externo) sobre a transparência do site. Questões como a facilidade de compreensão dos conteúdos e de acesso a eles, por exemplo, foram aferidos com base no “olhar” do pesquisador, cuja atuação como jornalista é pautada em uma linguagem clara, objetiva, livre de termos técnicos e na busca pela compreensão de seus textos por um público o mais amplo possível. Assim, quando se deparou com uma informação que não estava dotada desses predicados e que, para o próprio, foi difícil de compreender e formular conclusões, estendeu tal limitação ao público em geral.

Por conta disso, sugere-se, como pesquisa futura, a realização de um estudo com o objetivo de identificar a percepção dos diferentes níveis de *stakeholders* sobre a transparência da UFJF-GV a partir do que é disponibilizado no site. Por se tratar de

uma análise subjetiva, entende-se que um trabalho nesse sentido tem o condão de gerar achados úteis ao aprimoramento da página eletrônica e à amplificação da transparência do campus como um todo.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **VOLP** – Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/busca-no-vocabulario>. Acesso em: 28 set. 2023.

ALLOA, Emmanuel. Transparency: a magic concept of modernity. *In*: ALLOA, Emmanuel; THOMA, Dieter (Ed.). **Transparency, society and subjectivity: Critical perspectives**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

ALMEIDA, Ítalo D'Artagnan. **Metodologia do trabalho científico**. Recife: Editora UFPE, 2021.

ALMEIDA, Herbert. **Mudanças no Regulamento da Lei de Acesso à Informação**. *In*: Estratégia. São Paulo, SP, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/delega-comissionado-sigilo-informacoes/>. Acesso em 24 dez. 2024.

ARRUDA, Carmen Silva Lima de. **O princípio da transparência**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CGU divulga nova avaliação de transparência em estados e municípios brasileiros**. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/12/cgu-divulga-nova-avaliacao-de-transparencia-em-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso em 14 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica/sitai>. Acesso em 24 dez. 2024

BRASIL. Controladoria-Geral de União. **Transparência Pública e Dados Abertos**. Escala Brasil Transparente 360°. Brasília, DF: Presidência da República, 30 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>. Acesso em 30 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no

inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 1 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 8.539, de 8 de outubro de 2015.** Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9690.htm#art2. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.716, de 26 de fevereiro de 2019.** Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9716.htm#art2. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.133, de 14 de julho de 2022.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, para dispor sobre a competência de classificação de informação no âmbito do Banco Central do Brasil, e qualifica o Banco Central do Brasil para fins do disposto no Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11527.htm#art1. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.489, de 12 de abril de 2023.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, para dispor sobre a composição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11489.htm#art1. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.527, de 16 de maio de 2023.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11527.htm#art1. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.529, de 16 de maio de 2023.** Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 12.069, de 21 de junho de 2024**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12069.htm. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966**. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0053.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967**. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0252.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 3.858, de 23 de dezembro de 1960**. Cria a Universidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1960. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3858-23-dezembro-1960-354438-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540compilada.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 62.927, de 28 de junho de 1968**. Institui, em caráter permanente, o Grupo de Trabalho "Projeto Rondon", e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62927-28-junho-1968-404732-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Lei de Registros Públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2012/emendaconstitucional-71-29-novembro-2012-774688-publicacaooriginal-138236-pl.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 103, de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2019/emendaconstitucional-103-12-novembro-2019-789412-norma-pl.html>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.051, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9051.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.296, de 24 de julho de 1996**. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.507, de 12 de novembro de 1997**. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9507.htm. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria n.º 3, de 7 de maio de 2007.** Institucionaliza o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática-SISP. Brasília, DF: 2007. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/portaria3_eMAG.pdf. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o Reuni**. Brasília, DF: MEC, 25 mar. 2010. Disponível em: <https://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>. Acesso em 28 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia Nacional de Governo Digital**. Brasília, DF: Governo Digital, Estratégias e Governança Digital, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional>. Acesso em 24 dez. 2024.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018.

CERVO, Amado L; BERVIAN, Pedro A.; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COMUNIDADE GLOBAL DE ACESSO A INFORMAÇÃO. **Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação**. Atlanta: The Carter Center, 2008. Disponível em: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1978. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, 2018. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Memorandum on Transparency and Open Government, de 21 de janeiro de 2009**. Disponível em: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: o minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. **A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção**. Revista da CGU, Brasília, ano 1, n. 1, p. 43-60, dez. 2006. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/229. Acesso em 24 dez. 2024.

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

GOERTZ, Gary. **Social Science concepts: a user's guide**. New Jersey, EUA: Princeton University Press, 2006.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, Brasília, v.21, n.2,

maio/ago. 2018. Disponível em: <https://e-compos.emnuvens.com.br/e-compos/article/download/1446/1847>. Acesso em: 1 mar. 2023.

HEALD, David. **Fiscal Transparency: Concepts, measurement and UK practice**. Public Administration, vol. 81, n. 4, p. 723-759, jun./ 2003. Disponível em: https://www.davidheald.com/publications/ftheald.pdf?origin=publication_detail?origin=publication_detail. Acesso em: 1 mar. 2023.

HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The Key to Better Governance?**. New York: Oxford University Press, 2006.

HOOD, Christopher. **What happens when transparency meets blame-avoidance?**. Public Management Review, vol. 9, p. 191-210, jun./ 2007.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

MENDES, Isabel Amélia Costa; TREVIZAN, Maria Auxiliadora; CUNHA, Ana Maria Palermo da. **Campus avançado como extensão universitária**. Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília-DF, ano 1, n. 31, p. 32-38, dez. 1978. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/zccGTQ37cz9dxQXqgT63nSk/>. Acesso em 28 out. 2024

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. **Conceptualizing the Quality of Transparency**. Political Concepts, 49, p. 1-27. Disponível em: https://https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MICHENER, R. G.; BERSCH, K. **Identifying transparency**. Information Polity, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, p. 610-629, jul./ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/75716/72524>. Acesso em: 16 out. 2024.

OPTICS. *In*: ENCICLOPÉDIA, Michaelis: **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://www.britannica.com/science/optics>. Acesso em: 29 set. 2023.

OPACIDADE. *In*: DICIO, **Dicionário Online de Português**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/opacidade/>. Acesso em: 29 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de setembro de 2015**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 22 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana, de 11 de setembro de 2001**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/democratic-charter/default.asp>. Acesso em: 25 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pa/pacto-san-jose-costa-rica.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 27 de junho de 1981**. Disponível em: <https://achpr.au.int/pt/charter/carta-africana-dos-direitos-humanos-e-dos-povos/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>. Acesso em: 23 nov. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RÉU BRASIL. Direitos Humanos e Sistema Interamericano. Os Casos Brasileiros. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) versus Brasil**. Disponível em: <https://reubrasil.jor.br/julia-gomes-lund-e-outros-guerrilha-do-araguaia/>. Acesso em 24 dez. 2024.

RODRIGUES, Karina Furtado. **Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia**. Rio de Janeiro: Cadernos Ebape.Br, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SANTOS, Tatiana. **Lei de acesso à informação (LAI): entenda o que é aqui!**. In: Gran Cursos Online. Brasília, DF, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/lei-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: 24 dez. 2024.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

TRANSPARÊNCIA. In: DICIO, **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/transparente>. Acesso em: 28 set. 2023.

TRANSPARÊNCIA. *In*: DICIO, **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/transparencia>. Acesso em: 28 set. 2023.

TRANSPARÊNCIA. *In*: DICIO, Michaelis: **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transparencia/>. Acesso em: 28 set. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre/>. Acesso em: 27 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE/MG). **CGU lança Escala Brasil Transparente**. Belo Horizonte: 19 mai. 2015. Disponível em: <https://ouvidoria.tce.mg.gov.br/cgu-lanca-escala-brasil-transparente>. Acesso em 14 mar. 2025.

UFJF. **A missão da UFJF para além das fronteiras**. Juiz de Fora: UFJF Notícias, 29 out. 2020. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2020/10/29/a-missao-da-ufjf-para-alem-das-fronteiras-o-campus-de-tefe-no-amazonas/>. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **A UFJF: Apresentação**. Juiz de Fora: 28 out. 2024. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ufjf/sobre/apresentacao/>. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **A UFJF: Ensino, pós-graduação**. Juiz de Fora: 28 out. 2024. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/gv/ensino/posgraduacao/>. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **Passo a Passo para Criação ou Migração de Sites Institucionais**. Juiz de Fora: Treinamentos do CGCO, 9 ago. 2023. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/treinamentoscgco/docs/sites-institucionais/passoapasso/>. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **Resolução n.º 01, de 16 de fevereiro de 2012**. Aprova a criação de um Campus Avançado da UFJF, na cidade de Governador Valadares-MG. Juiz de Fora: Consu, 16 fev. 2012. Disponível em: <https://www.ufjf.br/farmacologi/files/2016/07/Cria%C3%A7%C3%A3o-do-Campus.pdf>. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **Resolução Consu/UFJF n.º 52, de 19 de setembro de 2023**. Institui grupo de trabalho com o objetivo de construir o projeto político institucional de uma nova universidade para o Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em Governador Valadares. Juiz de Fora: Consu, 19 set. 2023. Disponível em: https://www2.ufjf.br/consu/wp-content/uploads/sites/33/2023/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-52.2023-Consu-UFJF_SEI_Assinada.pdf. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **Resolução Campus GV-CGestorGV/UFJF n.º 13, de 5 de setembro de 2024**. Aprova o Relatório Anual das Atividades Administrativas e Financeiras da Unidade Diretoria-Geral referente ao exercício 2023. Juiz de Fora: Consu, 5 set.

2024. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/conselhogestorgv/wp-content/uploads/sites/86/2024/09/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-01-2024-Aprova-o-Relat%C3%B3rio-Anual-das-Atividades-Administrativas-e-Financeiras-da-Unidade-Diretoria-Geral-referente-ao-exerc%C3%ADcio-2023.pdf>. Acesso em 5 jan. 2025.

UFJF. **Relatórios Acadêmicos – Campus GV**. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/29f1e527-6c4a-4234-912d-64b1bf2225de/page/p_y3ze8sk1uc. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **Transparência: Campus Governador Valadares disponibiliza relatórios de gestão**. Juiz de Fora: UFJF Notícias, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2022/08/08/transparencia-campus-gv-disponibiliza-relatorios-de-gestao/>. Acesso em 28 out. 2024.

UFJF. **UFJF completa oito anos de atividades em Governador Valadares**. Juiz de Fora: UFJF Notícias, 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2020/11/19/ufjf-completa-oito-anos-de-atividades-em-governador-valadares/>. Acesso em 28 out. 2024.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ZEITGEIST. *In*: Significados. Disponível em: <https://www.significados.com.br/zeitgeist/>. Acesso em: 7 out. 2023.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. **Transparência: reposicionando o debate**. Florianópolis: Revista Contemporânea de Contabilidade, 2015. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/marquinhos_-_transparencia_-_34439-128937-1-pb.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

APÊNDICE – Relatório Técnico

Transparência ativa no campus avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares: Análise do sítio eletrônico institucional à luz da Escala Brasil Transparente 360º

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Sebastião Junior dos Santos ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, sob orientação do docente Dr. Antônio Gasparetto Junior, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Juiz de Fora

2025



TRANSPARÊNCIA ATIVA NO CAMPUS AVANÇADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA EM GOVERNADOR VALADARES

Análise do sítio eletrônico institucional à luz da Escala Brasil
Transparente 360°

TRANSPARÊNCIA ATIVA DO CAMPUS AVANÇADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA EM GOVERNADOR VALADARES: ANÁLISE DO SITE INSTITUCIONAL À LUZ DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE 360°

Relatório técnico conclusivo apresentado pelo(a) mestrando(a) Sebastião Junior dos Santos ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do(a) docente Dr. Antônio Gasparetto Junior, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

03

Contexto e/ou organização e/ou
setor da proposta

04

Público-alvo da proposta

05

Descrição da situação-problema

05

Objetivos da proposta de intervenção

06

Diagnóstico e análise

07

Proposta de intervenção

09

Responsáveis pela proposta de
intervenção e data

12

Referências

13

SUMÁRIO

RESUMO

As sociedades democráticas estão cada vez menos tolerantes em relação à existência de organizações blindadas ao olhar e escrutínio públicos. Até mesmo no âmbito das empresas privadas – que à primeira vista parecem imunes à publicidade dos seus atos – essa cultura da transparência ganha cada vez mais atenção, ao lado de outros valores e princípios organizacionais, como a *accountability* e a governança.

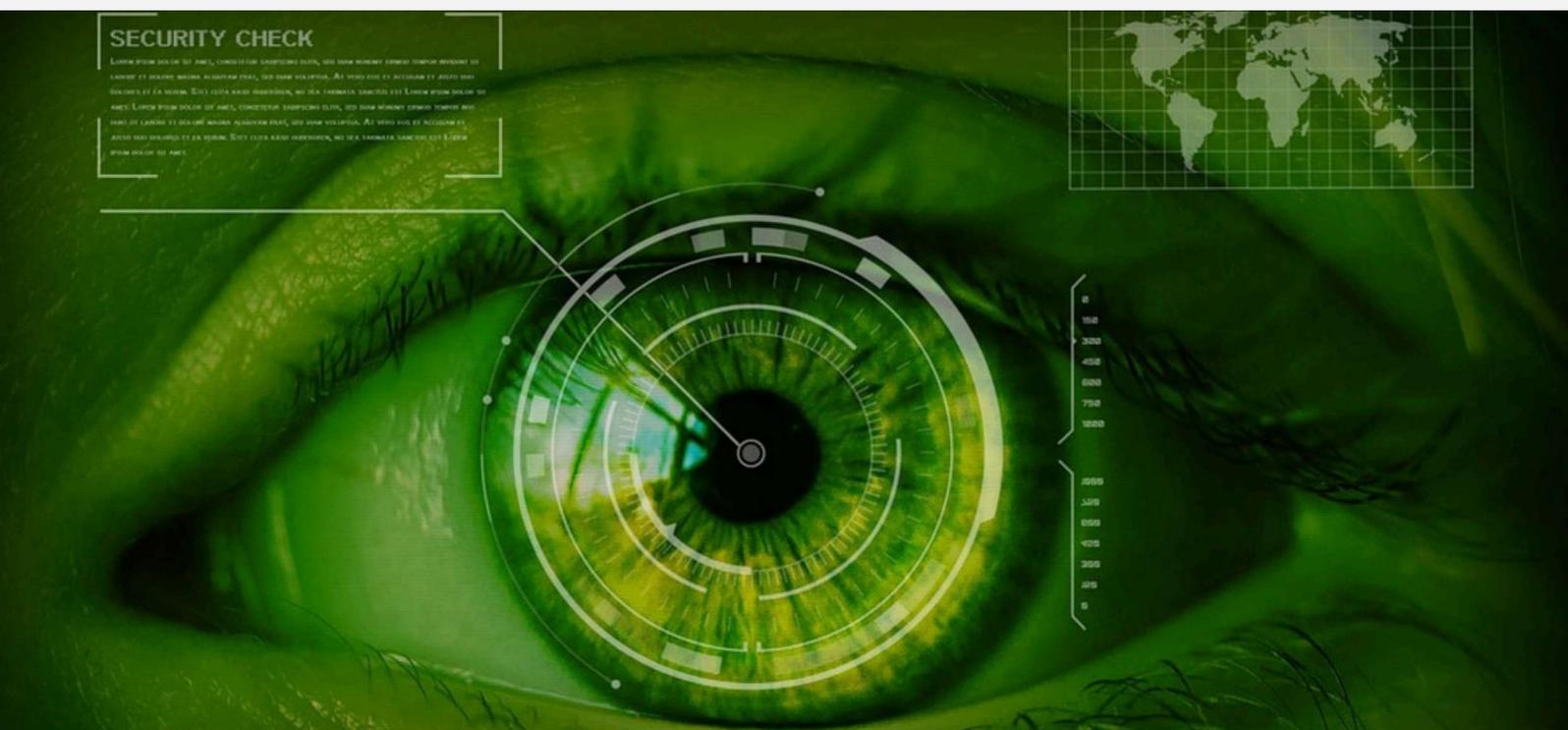
Mas, diferentemente do contexto privado, em que a prática é estimulada, na seara pública ela se reveste de um caráter normativo, cabendo ao Estado fiscalizar e garantir que todos os atos dos seus entes (estados, municípios e Distrito Federal) e instituições sob a sua égide sejam visíveis aos cidadãos, salvo casos excepcionais, em que o sigilo é necessário.

Para assegurar a efetivação da transparência pública, as nações lançam mão dos seus competentes diplomas normativos, sendo que no caso brasileiro o principal é a Lei n.º 12.527/2011.

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), sendo pertencente ao Poder Executivo Federal, fica adstrita às determinações da LAI, devendo cumprir o disposto nessa legislação em relação aos seus setores, departamentos e unidades. É o caso do campus avançado mantido pela instituição em Governador Valadares, cidade localizada no Vale do Rio Doce, região leste de Minas Gerais.

Nesse sentido, a presente proposta objetiva aperfeiçoar a transparência do site institucional do campus avançado, por meio da adaptação da aba “Transparência GV” às orientações da Escala Brasil Transparente e ao disposto no art. 8º da Lei n.º 12.527/2011, dispositivo esse que trata das informações cuja divulgação é obrigatória e independe de solicitação do cidadão.

As medidas para a melhoria dessa transparência ativa incluem modificações na linguagem utilizada e na qualidade e forma de apresentação das informações disponibilizadas.



A presente proposta objetiva aperfeiçoar a transparência do site institucional do campus avançado.

CONTEXTO

Com o advento da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), todas as instâncias da administração pública ficaram obrigadas a observar uma série de procedimentos para garantir o acesso da sociedade às informações produzidas e/ou mantidas sob a guarda do Estado brasileiro. Essa legislação conferiu obrigatoriedade à noção de que a publicidade deve ser a regra e o sigilo, a exceção.

A norma, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação apresenta duas modalidades de transparência: a ativa, que trata da obrigação de divulgação de um rol de informações (art. 8º), inclusive na internet (art. 8º, § 2º); e a passiva, que confere ao cidadão o direito de solicitar o acesso a determinado dado ou informação em poder da administração pública (art. 10º) ou de entidades que mantenham relação com o Estado.

Desde agosto de 2022, o site institucional do campus da UFJF em Governador Valadares mantém uma aba, a “Transparência GV” (UFJF, 2022), para a reunião e consequente disponibilização de relatórios, planilhas e outros documentos versando sobre ações desenvolvidas pelo campus nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e inovação, além da situação de algumas obras e questões orçamentárias.

Embora localizada em uma área estratégica do site e de publicizar informações e dados de interesse público, a aba não atende integralmente às determinações da LAI. Faltam informações obrigatórias, algumas delas estão incompletas e muitos conteúdos são de difícil localização e apresentam linguagem que prejudica a sua compreensão. Diante desse contexto, necessita de reformulações para se adaptar à LAI.



A Lei de Acesso à Informação conferiu obrigatoriedade à noção de que a publicidade deve ser a regra e o sigilo, a exceção.



PÚBLICO-ALVO

A priori, estudantes, professores, técnicos administrativos, trabalhadores terceirizados e a sociedade de Governador Valadares e região representam o público-alvo, por constituírem os principais interessados em uma atuação transparente da gestão do campus avançado, possibilitando-lhes acompanhar e participar, dentro dos limites permitidos por lei, dos rumos da instituição.

Considerando que as medidas de intervenção no site institucional demandam a adesão e efetiva participação dos gestores, pode-se afirmar que esses atores também constituem o público-alvo do plano de ação, haja vista que são os responsáveis por alimentar a página eletrônica com as informações e dados exigidos pela Lei n.º 12.527/2011.

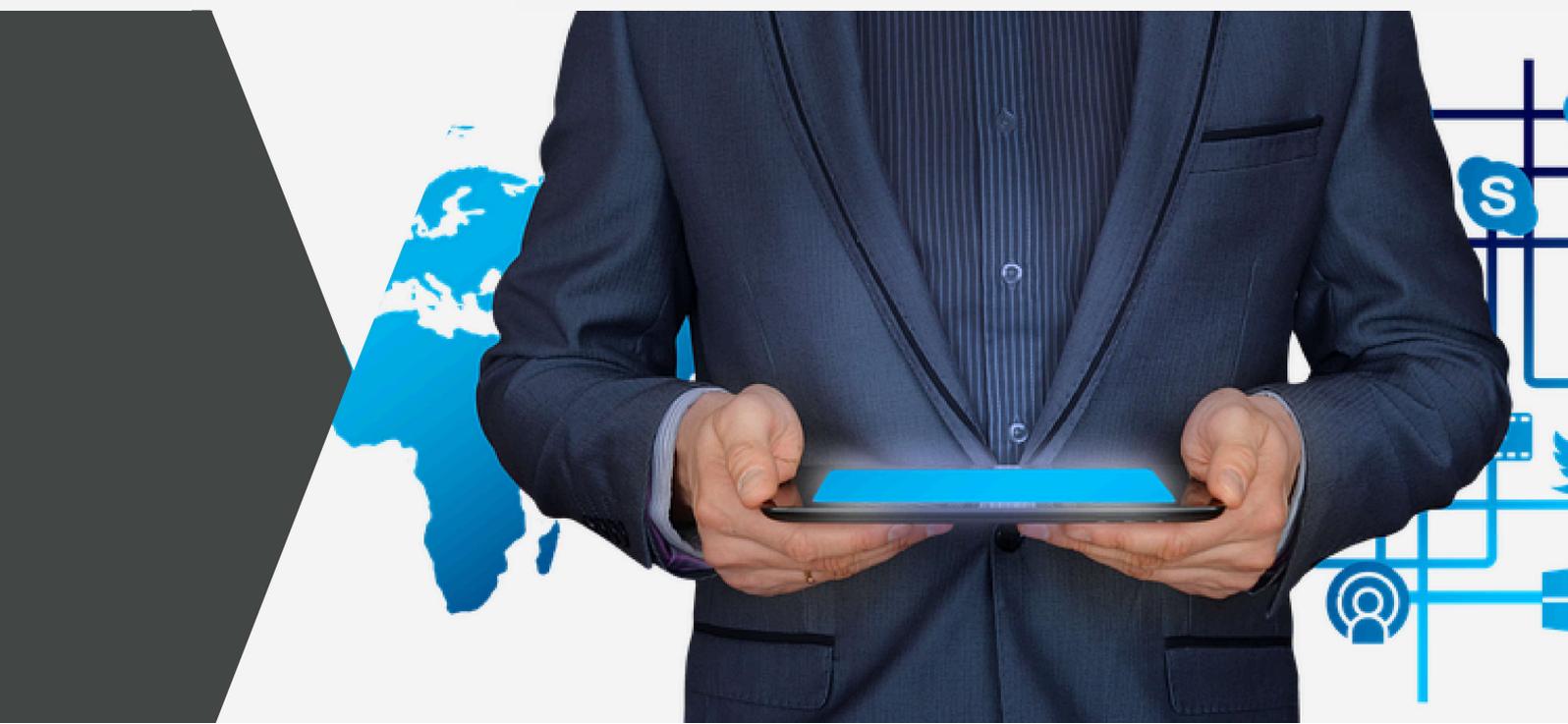
DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A Lei n.º 12.527/2011 promoveu mudanças na forma como o Estado lida com os dados e documentos sob a sua tutela. De mero detentor, ele se converteu em guardião dessas informações de interesse público (Michener; Contreras; Niskier, 2018).

Entre as atribuições advindas dessa nova configuração está a necessidade de disponibilização, em local de fácil acesso, de informações de determinada natureza, sendo obrigatória a sua divulgação em sites institucionais oficiais (Brasil, 2011). As universidades federais brasileiras integram o Poder Executivo Federal e, por isso, precisam se submeter às regras da LAI.

Na UFJF-GV, as principais ações da unidade são reunidas em uma aba do site denominada “Transparência GV”. Mas não basta a mera disponibilização dos dados, é necessário que esse ambiente virtual seja o mais amigável e intuitivo possível.

Nesse sentido, em seu art. 5º, a Lei n.º 12.527/2011 exige “procedimentos objetivos e ágeis” na divulgação, que deve ser “clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011), a fim de permitir a todos os cidadãos formular conclusões a partir das informações e dados disponibilizados e, conseqüentemente, ter condições de fiscalizar as ações da gestão da instituição.

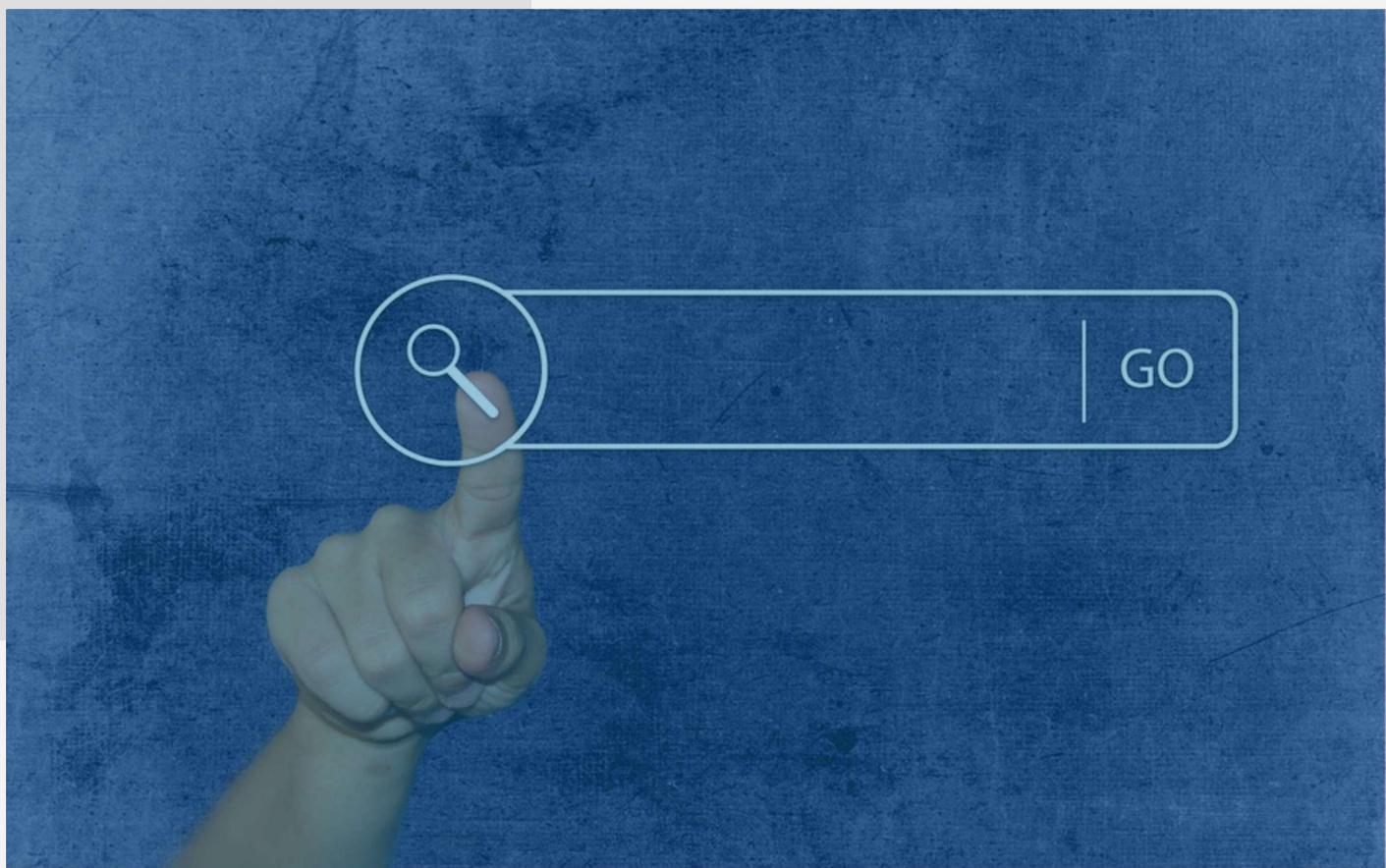


OBJETIVOS DA PROPOSTA

O objetivo precípua deste plano de ação é aprimorar a transparência ativa do site institucional oficial do campus avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares, por meio da adaptação da aba "Transparência GV" às exigências da Lei n.º 12.527/2011.

Principais procedimentos para a adaptação da página

- Simplificação da linguagem utilizada;
- Adoção de formas mais objetivas e claras de apresentação dos dados;
- Inclusão de informações obrigatórias;
- Complementação de informações;
- Atualização permanente dos dados.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Após a análise do site institucional do campus de Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora, depreende-se que, apesar da tentativa de manter um ambiente na página destinado a aglutinar informações e dados sobre as ações e gestão do campus, o mesmo não atende a contento às exigências da Lei n.º 12.527/2011, necessitando de adaptações para cumprir sua função, que é promover a transparência ativa.

Valendo-se da Escala Brasil Transparente 360º, metodologia desenvolvida pela a CGU que estabelece pontuação para um rol de quesitos, a pesquisa avaliou a presença e qualidade das informações presentes no site sobre: estrutura organizacional, receitas, despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores e despesas com diárias. E a conclusão foi de que, dos 50 (cinquenta) pontos atribuídos à modalidade ativa da transparência, o site do campus obteve 20 (vinte) pontos, ou seja, menos de 50% (cinquenta por cento).

A baixa pontuação auferida pela página eletrônica é resultado, principalmente, da ausência ou incompletude das informações e da utilização de linguagem e forma de apresentação dos dados carentes de clareza, simplicidade e objetividade, elementos que configuram óbice à compreensão e intelegibilidade por parte do público. Os quesitos “despesas” e “obras públicas” são exemplos dessas inadequações de disponibilização das informações.

Embora a criação da aba “Transparência GV”, em 2022, tenha representado um avanço em relação à transparência ativa do campus, o referido ambiente do site não foi concebido com observância dos parâmetros da Escala Brasil Transparente 360º e das determinações da Lei n.º 12.527/2011, em especial, o art. 8º da mencionada legislação, que elenca as informações que precisam ser minimamente divulgadas.



A tabela abaixo apresenta os resultados da avaliação individual de cada um dos quesitos da Escala Brasil Transparente 360°

QUESITO	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTOS OBTIDOS
Estrutura organizacional Organograma, endereço, telefone e horário de funcionamento	3,60	2,90
Receitas Informações sobre classificação, previsão e arrecadação	4,00	0,00
Despesas Informações sobre empenhos e pagamentos	12,00	5,60
Licitações Número, ano, modalidade e objeto da licitação	9,00	4,20
Contratos Objeto, valor, favorecido, licitação de origem	5,80	5,30
Obras Valor, data, empresa contratada, previsão de conclusão	2,60	0,00
Servidores Nome, cargo, remuneração	4,00	2,00
Despesas com diárias Beneficiários, valor, data e objetivo da viagem	4,00	0,00
Regulamentação da LAI Normas sobre a lei e pedidos de informações	5,00	0,00
	50,00	20,00

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Para adaptar a aba “Transparência GV” à Lei n.º 12.527/2011 e, por conseguinte, ampliar e qualificar a transparência ativa do site do campus de Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a proposta de intervenção precisa se concentrar na linguagem, apresentação e completez das informações, sem prejuízo de outras medidas.

ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Os conteúdos da aba “Transparência GV” estão organizados em uma lista (um link abaixo do outro), de acordo com a unidade do campus responsável pela produção e guarda das informações. São quatro grupos: “Gestão Acadêmica”, “Gestão Administrativa”, “Conselhos Consultivos e Deliberativos” e “Saiba mais” (nesta última constam as informações que não se enquadram nos três primeiros blocos).

A proposta é justamente acabar com essa divisão e elencar as informações de acordo com o art. 8º da LAI e nomeá-las seguindo os quesitos da Escala Brasil Transparente 360º (tabela da p. 8). E, além disso, os títulos devem vir acompanhados de um ícone que os represente. Tudo isso para garantir que a divulgação utilize “procedimentos objetivos e ágeis (art. 5º da LAI).

No caso das obras do campus, por exemplo, os dados podem ser reunidos em um ambiente cujo acesso aconteceria por meio de um clique no ícone abaixo:

OBRAS DO CAMPUS



O mesmo aconteceria com os demais quesitos, todos eles com uma imagem correspondente.

Para o aprimoramento dessa parte visual da aba, pode ser utilizado o *designer* do setor de Comunicação do campus.

OBJETIVIDADE DA APRESENTAÇÃO

Não basta apenas tornar o acesso mais intuitivo por meio de ícones. É necessário que, ao ingressar no ambiente onde estão aglutinadas informações de determinada natureza, o usuário também conte com clareza e objetividade na apresentação (art. 5º da LAI).

Tomando novamente as obras do campus como exemplo, ao clicar no respectivo ícone, é preciso que o cidadão seja direcionado para um ambiente onde as informações se apresentem de forma a permitir o seu conhecimento e consequente interpretação.

Atualmente, a aba “Transparência GV” não dispõe de um ambiente destinado a tal finalidade. Há, apenas, os links “Situação do Terreno - Campus Universitário” e “Área do Terreno Miúra”, que direciona o usuário para um emaranhado de relatórios, escritura pública e outros documentos.

A sugestão deste plano é que todas as obras do campus, e não apenas a questão do terreno inicialmente destinado à sua construção, sejam contempladas, de forma que o interessado possa consultar o andamento, de maneira atualizada, e com todas as informações que a EBT-360º exige: objeto, valor total da obra, empresa contratada para a sua realização, datas de início e término.

Essa mudança na página não exige conhecimento técnico, bastando ao responsável pela sua administração (o setor de Comunicação) administrá-lo, desde que os responsáveis por fornecer os dados assim o procedam.

COMPLETUDE DAS INFORMAÇÕES

Vários quesitos da EBT-360° apresentam informações deficitárias. É o que ocorre, além de outros campos, em relação aos “servidores públicos”, que não informa a remuneração deles, tampouco o link para acesso a esse dado, que pode ser localizado, por exemplo, no site do governo federal.

Já que a aba “Transparência GV” traz informações sobre o quadro funcional do campus, necessário que tal divulgação ocorra de forma completa, franqueando ao cidadão todos os dados relacionados ao tema.

ACESSIBILIDADE

Um problema comum a todo o site do campus avançado é a falta de acessibilidade das pessoas com deficiência aos conteúdos divulgados, que acomete não apenas a aba “Transparência GV”, mas todas as demais páginas.

Em relação especificamente à “Transparência GV”, que é o objeto deste plano de ação, a proposta é desenvolver, com os profissionais do Núcleo de Apoio à Inclusão (NAI-GV), formas de tornar o referido ambiente virtual mais acessível. (art. 8, § 3º, inciso VIII)

COMUNICAÇÃO COM A GESTÃO

Tendo em vista que a gestão atual do campus foi a responsável pela iniciativa de criação da aba “Transparência GV” (UFJF, 2022), sendo também ela que estimula os setores à sua alimentação, necessário manter uma comunicação franca, aberta e permanente com os diretores, a fim de cientificá-los acerca deste plano de ação e da pesquisa que o deu causa, informando-os sobre os pontos que necessitam ser aperfeiçoados.

SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM

Além de uma apresentação mais intuitiva, a linguagem utilizada também é fator agregador de inteligibilidade da informação. Sua importância é tamanha que o art. 5º da LAI exige uma “linguagem de fácil compreensão” nos sites.

Nesse sentido, a adaptação da aba “Transparência GV” a tal exigência passa pela atuação dos jornalistas do setor de Comunicação do campus, que são os profissionais mais hábeis a transpor os tecnicismos para uma linguagem mais acessível à amplitude de públicos que acessam a página eletrônica.

De qualquer forma, embora caiba aos jornalistas esse “refinamento” da linguagem, os servidores responsáveis pela produção e organização das informações também necessitam ser orientados quanto à observância da simplicidade na linguagem, o que pode ser conquistado por meio de materiais com orientações nesse sentido.

PADRONIZAÇÃO DAS FERRAMENTAS

Para o agrupamento e apresentação das informações e dados, a aba “Transparência GV” não utiliza nenhuma ferramenta do próprio site do campus. O mais comum é o *Looker Studio*, do *Google*, usado para as informações sobre servidores, despesas e extensão (essa não é quesito obrigatório). Já em relação aos contratos, utiliza-se o próprio site e o *Google Drive* para acesso aos documentos.

Recomenda-se a padronização, por parte de todos os setores responsáveis por informações cuja divulgação é obrigatória, de uma única ferramenta, dotada de propriedades de pesquisa, filtragem e extração dos dados, a fim de facilitar o acesso por parte do usuário, que não precisará se familiarizar com uma série de recursos.

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO

Para adaptar a aba “Transparência GV” à Lei n.º 12.527/2011 e, por conseguinte, ampliar e qualificar a transparência ativa do site do campus de Governador Valadares da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a proposta de intervenção precisa se concentrar na linguagem, apresentação e completude das informações, sem prejuízo de outras medidas.

Preparação

1 a 3 meses

- Reunião com a Direção-Geral do campus para apresentação do plano de ação e resultados da pesquisa;
- Definição da ferramenta para organização e disponibilização dos dados e informações;
- Desenvolvimento dos ícones para cada um dos quesitos/grupo de informações.

Implementação

4 a 8 meses

- Inserção dos conteúdos ausentes da aba e complementação daqueles dados que, embora presentes, não reúnem todas as informações exigidas pela LAI;
- Organização dos dados na página, observando a clareza das informações e objetividade quanto ao acesso;
- Supervisão da linguagem utilizada, adaptando os conteúdos e/ou sugerindo a sua modificação aos responsáveis.

Avaliação

9 a 10 meses

- Análise da aba “Transparência GV”, a fim de verificar se as propostas de adaptação da página foram atendidas;
- Elaboração de medidas para correção dos pontos deficientes da aba;
- Reunião com a Direção-Geral do campus para apresentação das novas propostas e sugestões de mudanças na aba.

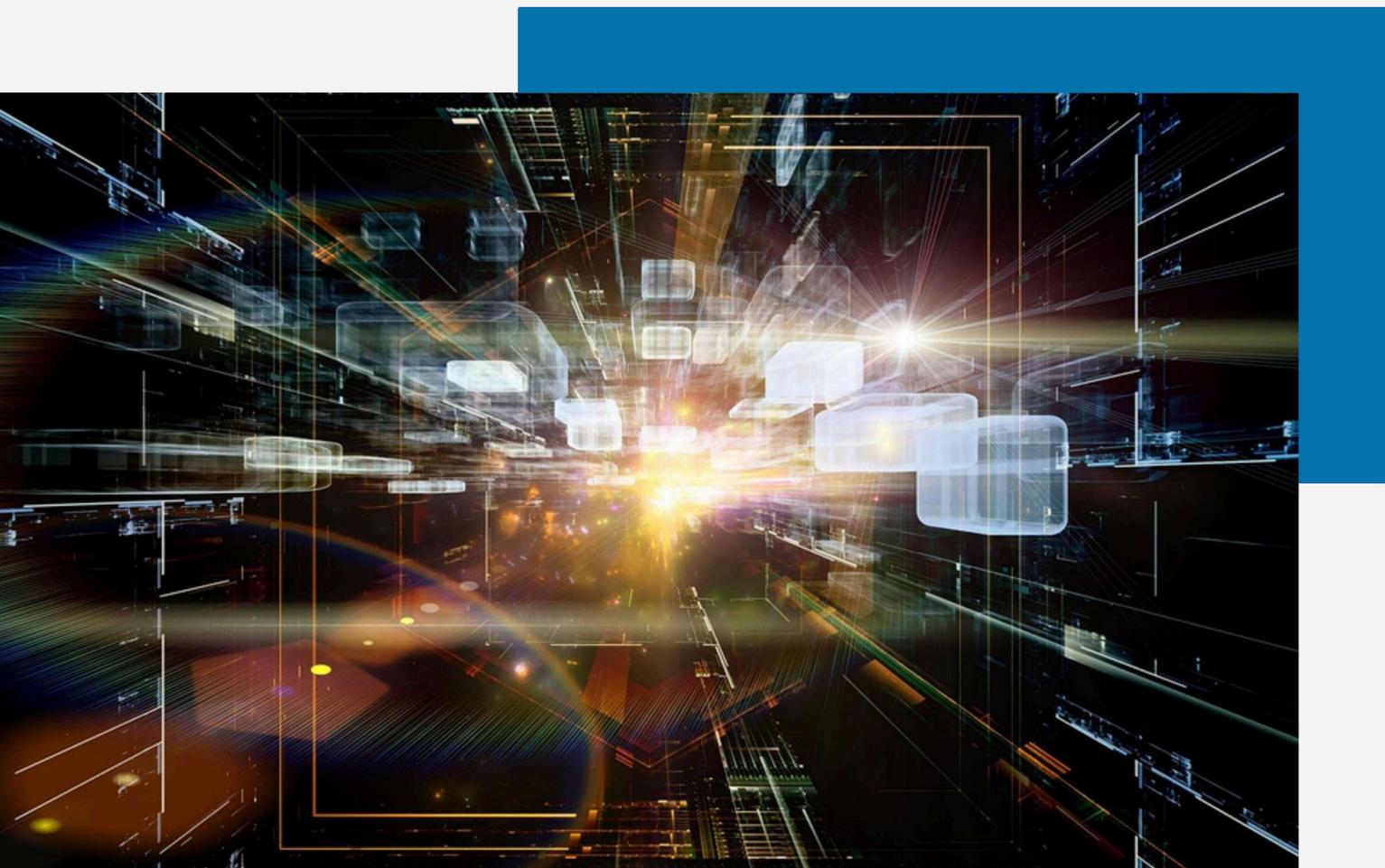
RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Sebastião Junior dos Santos

Mestrando Profiap - UFJF
(sebastiaojunior.santos@ufjf.br)

Antônio Gasparetto Junior

Docente do Profiap-UFJF
Pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em História e em Administração Pública
(antoniogasparetto@gmail.com)



REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral de União. Transparência Pública e Dados Abertos. Escala Brasil Transparente 360°. Brasília, DF: Presidência da República, 30 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>. Acesso em 30 nov. 2024.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, p. 610-629, jul./ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/75716/72524>. Acesso em: 16 out. 2024.

UFJF. Transparência: Campus Governador Valadares disponibiliza relatórios de gestão. Juiz de Fora: UFJF Notícias, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2022/08/08/transparencia-campus-gv-disponibiliza-relatorios-de-gestao/>. Acesso em 28 out. 2024.

Discente: Sebastião Junior dos Santos

Orientador: Antônio Gasparetto Junior, doutor

Universidade Federal de Juiz de Fora

Janeiro de 2025

